

DEZ ANOS DE PARCERIA EUROMEDITERRÂNICA O AVANÇO HESITANTE DA DEMOCRACIA?

Irene Menéndez e Richard Youngs

No final de Novembro de 2005, realizou-se em Barcelona uma cimeira ao mais alto nível para marcar o décimo aniversário da Parceria Euromediterrânica (PEM), a iniciativa que estruturou as relações *inter alia* com os estados árabes do Magrebe e do Mashreq. Esta cimeira provou ser uma das mais tumultuosas na história da PEM. Surgiram tensões entre estados europeus, governos árabes e Israel, assim como entre os próprios estados-membros da União Europeia (UE). As divergências concentraram-se nas habituais disputas relacionadas com o conflito israelo-palestiniano, mas abrangeram ainda um leque de questões mais vasto. Em termos diplomáticos, a cimeira foi amplamente caracterizada como um fracasso, na medida em que não foi possível chegar a um acordo sobre qualquer texto-chave relativo ao terrorismo.

Este artigo reflecte sobre o que este tempestuoso décimo aniversário implicou para o bem conhecido compromisso da PEM em incentivar reformas democráticas no Mediterrâneo Sul. Convergem aqui três pontos centrais. Em primeiro lugar, o artigo sublinha que as mudanças em curso no mundo árabe alteraram profundamente o pano de fundo da PEM. Os parâmetros políticos dos estados-membros da PEM são hoje muito diferentes do que eram há dez anos, quando a Parceria foi criada, ajudando tanto a explicar as reacções testemunhadas na cimeira de Novembro quanto a alterar os cálculos acerca do que de útil pode ser feito no campo da promoção da democracia. Em segundo lugar, o artigo salienta que a celebração do décimo aniversário da PEM decorreu à margem dos crescentes esforços da UE para revitalizar as suas estratégias de promoção da democracia. Enquanto muitas políticas adoptadas após os ataques terroristas de 11 de Setembro têm materializado uma abordagem securitária mais directa ao contraterrorismo e à migração, o artigo sugere que os esforços para pressionar as reformas democráticas também se intensificaram. Em terceiro lugar, o artigo sugere que os acontecimentos à volta da cimeira do décimo aniversário também podem ser vistos como tendo implicações contraditórias na promoção da democracia. Por um lado, os recentes desenvolvimentos e o ponto culminante da cimeira de Barcelona, em Novembro de 2005, reforçam o risco de a promoção da democracia ser ensombrada por preocupações contraterroris-

tas. Por outro lado, os problemas vividos na cimeira do décimo aniversário podem, até certo ponto, demonstrar que o foco da PEM na reforma democrática está, finalmente, a começar «a dar frutos».

A DEMOCRACIA ÁRABE EM DEBATE

Numa avaliação do *volet* de promoção da democracia da PEM é crucial ter em conta a forma como os debates internos evoluíram nos estados árabes desde o princípio do processo de Barcelona. Ao contrário da impressão que por vezes tem sido dada recentemente, a discussão sobre as reformas no mundo árabe não é nova¹. A experiência árabe do liberalismo remonta ao período constitucionalista sob a lei otomana (1870-1910), a que se seguiu um período de parlamentarismo sob domínio colonial (1920-1950), culminando na vaga de liberalização política (ondas da chamada «terceira vaga») que alastrou, ainda que desigualmente, pela região nos anos 80. Claro que, enquanto as últimas reformas eram inicialmente vistas como prova da incipiente transição democrática, o momento da mudança era subsequentemente adiado.

No contexto desta rica e flutuante história, os debates sobre a democracia no mundo árabe/muçulmano têm uma longa linhagem. Com o Médio Oriente há muito visto nos meios académicos como a «exceção democrática», a discussão sobre a reforma árabe tem sido amplamente dividida entre argumentos culturalistas e contraculturalistas. Os que advogam a tese culturalista apontam uma incompatibilidade fundamental entre a democracia e a cultura islâmica; as características da última impermeabilizam-na às influências democratizantes. Entre estas características, reivindicam, estão a ausência de pré-requisitos para a modernização, a prioridade da fé sobre a razão, a ênfase dada à comunidade à custa do indivíduo, e a fusão das esferas do público e do privado, do temporal e do espiritual².

Amplamente criticada pela sua óptica a-histórica e indiferenciada de modernidade e democracia, a interpretação culturalista ou orientalista tem sido contrariada pela perspectiva «contingente» ou neoterceiro-mundista, que vê a ausência de democracia como um reflexo do agravamento das condições socioeconómicas de que sofreram os povos árabes durante anos de governos autocráticos apoiados pelo Ocidente³. Enfatizando a existência de elementos democráticos na cultura política e instituições islâmico-árabes, tais pontos de vista reafirmam que a democracia não só é possível como provável sob certas condições. Isto levou alguns analistas a verem o alargamento da participação política como uma prova da democratização, especialmente no que diz respeito a desenvolvimentos dentro da sociedade civil. Uma convicção notável é que as probabilidades de uma democracia liberal na região nunca foram tão auspiciosas⁴. Desta perspectiva, as razões para a persistência do autoritarismo vão da existência de estados rentistas (*rentier states*), basicamente não afectados por pressões locais de democratização, subdesenvolvimento socioeconómico e cultura política, a factores externos como o conflito regional (exacerbando a sensação de insegurança regional e assim impe-

dindo qualquer avanço no sentido da abertura), o domínio estrangeiro e o apoio ocidental a regimes autocráticos⁵.

Enraizada nestes debates e experiências antigas, a questão da reforma árabe ganhou nova vitalidade e momenta no período pós-11 de Setembro. Como se encontra bem documentado, a discussão sobre a reforma recebeu um grande impulso com a publicação do Relatório do Desenvolvimento Humano Árabe de 2002, do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PDNU). Este relatório realçou a legitimidade da reforma como uma questão pan-árabe urgente. Criticando abertamente os governos árabes, denunciou os défices na educação, boa governação, liberdade e poder de decisão para as mulheres por todo o mundo árabe e identificando a reforma política e económica como crucial para lidar com a crise profunda (económica, política, cultural e social) que assola a região. A maior ênfase na dimensão política do desenvolvimento foi particularmente relevante. Contrastando com anteriores relatórios do PDNU, foi dedicado um capítulo inteiro à questão da «governação», seguido de recomendações específicas sobre a reforma institucional. Estas incluíam o fortalecimento das legislaturas, tornar o executivo mais responsável, introduzir mecanismos para a alternância de poder, magistraturas independentes e liberdade de associação em geral. O desenvolvimento foi definido em termos da construção, uso e «libertação» das potencialidades humanas. As duas primeiras envolviam reformas nos domínios da saúde, do meio ambiente, educação e economia, enquanto a última exigia o aumento da liberdade política através de uma reforma constitucional mais ampla. Assim, a reforma política não foi apenas vista como uma condição do desenvolvimento económico e social, mas também como um objectivo do desenvolvimento. Finalmente, a credibilidade do relatório derivava do facto de ser da autoria de académicos árabes, proporcionando assim o olhar de quem está por dentro dos problemas de desenvolvimento da região. Apesar de contestado dentro do mundo árabe, o relatório salientou, contudo, a urgência da reforma e despoletou a discussão sobre a melhor forma de a implementar. Neste contexto, muitos dos recentes desenvolvimentos políticos na zona árabe parecem indicar uma abertura incipiente. O debate em torno da reforma política no mundo árabe nunca foi tão aberto nem tão vivo. Realizaram-se novas eleições democráticas nos Territórios Palestinos e no Iraque.

O assassinato do antigo primeiro-ministro Rafik Hariri desencadeou aquilo a que se chamou a «Revolução dos Cedros» no Líbano. A alteração da Constituição egípcia permitiu a realização de eleições presidenciais com vários candidatos e uma pletera de movimentos de oposição tornaram-se menos reservados nas suas críticas ao Presidente Mubarak. Nas eleições parlamentares egípcias de 2005, os candidatos da Irmandade Muçulmana ganharam um número de lugares sem precedentes. Marrocos implementou reformas relacionadas com os direitos humanos, principalmente através

MUITOS DOS RECENTES DESENVOLVIMENTOS
POLÍTICOS NA ZONA ÁRABE PARECEM INDICAR
UMA ABERTURA INCIPIENTE. O DEBATE EM TORNO
DA REFORMA POLÍTICA NO MUNDO ÁRABE NUNCA
FOI TÃO ABERTO NEM TÃO VIVO.

de um novo código de direitos civis e da abertura de investigações a abusos aos direitos humanos no passado.

As sondagens indicam um crescente grau de apoio à democracia por toda a região. De acordo com o *World Values Survey*⁶, os países árabes encabeçam a lista de países (entre nove regiões, incluindo países desenvolvidos) cujas populações consideram que a democracia é a melhor forma de governo⁷. A ascensão do islamismo moderado também sugere uma aceitação generalizada das práticas democráticas. Na Turquia, a aceitação do Governo pós-2002, liderado pelo reformista AKP (Partido da Justiça e Desenvolvimento), contribuiu para dissipar receios sobre as credenciais democráticas dos partidos islâmicos. A guerra na Argélia, incitada pela recusa do regime em permitir que os islamitas assumissem o poder como resultado da vitória eleitoral em 1991, chegou ao fim. Na Jordânia e em Marrocos, a maioria dos islamitas apoiou processos de reformas graduais e orientados para a estabilidade, visando a coabitação em vez do confronto com os governos incumbentes e rejeitando publicamente a violência como forma de conseguir objectivos

AS SONDAgens INDICAM UM CRESCENTE GRAU DE APOIO À DEMOCRACIA POR TODA A REGIÃO. DE ACORDO COM O *WORLD VALUES SURVEY*, OS PAÍSES ÁRABES ENCABEÇAM A LISTA DE PAÍSES CUJAS POPULAÇÕES CONSIDERAM QUE A DEMOCRACIA É A MELHOR FORMA DE GOVERNO.

declarados. A aceitação de princípios democráticos também é notória no empenhamento demonstrado pela maioria dos islamitas. Apesar de muitos defenderem o contrário, a Irmandade Muçulmana na maioria dos países árabes (Kuwait, Líbano, Marrocos, Palestina, Iémen) parece estar a trabalhar numa crescente proximidade com os nacionalistas e liberais árabes em dois objectivos comuns: a liberalização dos regimes em todos os países árabes (o que fortaleceria a Irmandade nas eleições) e numa agenda «anti-imperialista» em oposição às políticas intervencionistas dos Estados Unidos no mundo muçulmano.

Ao mesmo tempo, os desenvolvimentos revelaram os consideráveis obstáculos que persistem a uma maior democratização. Na véspera de uma humilhante retirada do Líbano, houve mais restrições no poder político na Síria. A Tunísia e a Líbia continuaram em grande parte impermeáveis a novas possibilidades de mudança. Para além do ambiente sufocante em que o debate político no Egipto continua mergulhado, o regime apertou o controlo sobre algumas áreas, prendendo o líder da oposição Ayman Nur, restringindo a representação da Irmandade Muçulmana nas eleições legislativas no Outono de 2005 e ordenando novas restrições na segurança. No Marrocos supostamente reformista, o Palácio manteve o controlo de áreas-chave da política e, depois dos ataques bombistas de Maio de 2003 em Casablanca, deu às forças de segurança novos e alargados poderes para a detenção de suspeitos. Na Jordânia foram introduzidas novas restrições nas actividades de associações profissionais e partidos políticos, enquanto na Argélia o poder está cada vez mais concentrado nas mãos do Presidente.

declarados. A aceitação de princípios democráticos também é notória no empenhamento demonstrado pela maioria dos islamitas. Apesar de muitos defenderem o contrário, a Irmandade Muçulmana na maioria dos países árabes (Kuwait, Líbano, Marrocos, Palestina, Iémen) parece estar a trabalhar numa crescente proximidade com os nacionalistas e liberais árabes em dois objectivos comuns: a liberalização dos regimes em todos os países árabes (o que fortaleceria a Irmandade nas eleições) e numa agenda «anti-imperialista» em oposição às políticas intervencionistas dos Estados Unidos no mundo muçulmano.

Tais limitações levaram alguns a qualificar as mudanças em curso no mundo árabe como pouco mais do que a «modernização do autoritarismo» impulsionado por pressões fiscais e crises de legitimidade. Isto resultou na emergência das «autocracias liberalizadas», ou estados que toleram ou promovem mesmo uma quantidade de medidas de reforma suficiente para cumprir as mínimas exigências de mudança interna mas insuficiente para permitir que os grupos políticos da maioria desafiem o poder político dos governantes⁸. As elites entrincheiradas de tais «autocracias liberalizadas» continuam a representar um poderoso obstáculo à reforma.

Apesar de tais limitações e obstáculos, no entanto, teve lugar um debate genuíno e parece haver agora um verdadeiro potencial de reforma. Isto levanta a questão sobre se a resposta da UE a esta evolução foi a mais adequada.

AS RESPOSTAS EUROPEIAS

Possivelmente ao contrário de alguns elementos da Administração Bush, a UE não «descobriu» a necessidade de uma democratização a longo prazo no Médio Oriente após os ataques de 11 de Setembro⁹. A própria natureza da UE enquanto projecto de paz-pela-integração, em conjunto com o avanço gradual da simples integração económica para uma «comunidade de valores», encoraja há muito o desenvolvimento de um leque de políticas para promover a democratização, entre as quais se destaca a PEM. Lançada em 1995, nas vésperas do princípio do Processo de Paz Israelo-Árabe, a PEM foi projectada como um programa que combinava a cooperação bilateral e regional para abordar questões regionais à maneira da OSCE, abrangendo os campos político/segurança, económico e social/cultural. A principal preocupação era a promoção da estabilidade na região; o objectivo não declarado era controlar e impedir a imigração rumo à Europa, melhorando as condições políticas, económicas e sociais.

Na prática, nos anos após 1995, a reforma política não foi uma grande prioridade dentro da estratégia da UE à luz da PEM. A reprovação dos abusos políticos foi limitada e os recursos para apoiar as organizações pró-democracia da sociedade civil escasseavam. O principal foco de atenção era apoiar e pressionar a reforma económica; mas esta liberalização económica não trouxe com ela a reforma política, como muitos tinham previsto. Além disso, a UE insistiu num processo de liberalização de mercado que era fortemente enviesado a seu favor, evidente no protecçãoismo da UE em relação a certos mercados, tais como a agricultura e os têxteis, cruciais para os parceiros mediterrânicos, o que enfraqueceu a influência da UE nas questões políticas.

Após o 11 de Setembro, a UE desenvolveu um certo número de iniciativas desenhadas para reforçar a democracia e a dimensão dos direitos humanos das relações euromediterrânicas. A maior ênfase nos direitos humanos e na democracia ficou evidente na comunicação emitida pela Comissão em 21 de Maio de 2003, estabelecendo as linhas estratégicas para «revigorar a acção da UE nos direitos humanos e democratização com os Parceiros Mediterrânicos»¹⁰. De uma forma crucial, a Comissão sugeriu que estava

disposta a oferecer recursos adicionais aos estados que quisessem colaborar na reforma do governo e direitos humanos. Os fundos do Programa MEDA seriam canalizados para esse fim. As recomendações políticas incluíam o estabelecimento de um diálogo «sistemático» sobre questões de direitos humanos, bem como aquela do sub-grupo «técnico».

Uma nova confirmação da maior ênfase dada aos direitos humanos e à democracia nas relações externas da UE foi depois confirmada pela Estratégia de Segurança Europeia (ESS) adoptada em Dezembro de 2003, assim como no ensaio conjunto da Comissão e do Secretariado do Conselho sobre o fortalecimento das relações com o mundo árabe, datado de 4 de Dezembro de 2003. A primeira salientava a necessidade de promover a boa governação, apoiar as reformas sociais e políticas, «lidar com a corrupção e abuso de poder, estabelecer o primado da lei e proteger os direitos humanos» como «a melhor forma de fortalecer a ordem internacional»¹¹. O último vai além da vaga enunciação de princípios, sugerindo que a combinação de abordagens de cima para baixo e de baixo para cima precisa de ser fortalecida por um diálogo político «firme e franco» e pela identificação de parceiros a vários níveis para construir um diálogo com a sociedade civil¹². A acrescentar a isto, o quadro da Política Europeia de Vizinhança (PEV) realçou efectivamente um certo número de aspectos da política de promoção da democracia. A PEV, iniciada pela Comissão em Março de 2003, está concebida como uma estratégia pós-alargamento, destinada a construir uma «vizinhança amigável»¹³. Essencialmente, está projectada como uma alternativa ao alargamento para aqueles países que não beneficiam da perspectiva de adesão à UE. Desta forma,

«em troca do progresso concreto que demonstre a partilha de valores e a efectiva implementação de reformas políticas, económicas e institucionais, incluindo no alinhamento da legislação com o *acquis*, os vizinhos da UE deveriam beneficiar da perspectiva de uma integração económica mais íntima com a UE... de uma posição no mercado interno da UE e de um acréscimo de integração e liberalização para promover a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais»¹⁴.

O novo quadro, espera-se, irá servir, de uma forma decisiva, para revigorar a cooperação euromediterrânica.

Reflectindo a dimensão mais preponderante da reforma política, a PEV é baseada nos princípios de condicionalidade e diferenciação. A primeira inclui o estabelecimento de critérios políticos, ou cotas, para serem atingidas com Planos de Acção na base de país-a-país. Argumenta-se que tais cotas permitiriam o exercício de um certo grau de condicionalidade positiva como forma de estimular a reforma. A cooperação diferenciada permitiria à UE recompensar os parceiros que estão a fazer mais progressos¹⁵. A acrescentar a isto, há a oferta que o novo instrumento da PEV propôs, um pacote de ajuda efectivamente aumentado e modernizado nas Perspectivas Financeiras para 2007-2013.

Previsivelmente, tais avanços foram compensados por uma prudência persistente que impregna as políticas da UE. Contrariamente ao que aconteceu com a estratégia dos Estados Unidos, houve uma dramática «mudança de velocidade» nas políticas de democracia europeias pós-11 de Setembro. Da parte da UE ouviram-se críticas mais duras relacionadas com a necessidade de reforma política como um pré-requisito para uma parceria a longo prazo. No entanto, a resposta fundamental às preocupações específicas sobre a democracia foi limitada. A manipulação nas eleições tunisinas, a prisão de activistas da democracia no Egipto, uma lei restritiva dos partidos políticos em Marrocos, uma amnistia para os perpetradores de abusos de direitos humanos na Argélia, falsificação eleitoral patente na Jordânia, restrições nos salões na Síria, a prisão dos que faziam campanha pelos direitos humanos na Líbia: nenhuma destas ocorrências parece ter tido repercussões tangíveis e negativas nas relações com a UE.

A estrutura da própria PEV sofre de um certo número de ambiguidades. A sua implementação credível é passível de sofrer da ausência de incentivos concretos e cotas bem definidas que providenciem objectivos atingíveis e quantificáveis. A probabilidade de uma maior integração económica e mobilidade humana dentro da UE, dois incentivos mencionados nos Planos de Acção, pode proporcionar um novo ímpeto à reforma. Mas, os Planos de Acção recentemente esboçados pela Comissão ficam longe de oferecer concessões genuínas nestas questões. A inovação da PEV em relação à reforma política reside no fraccionamento da «democracia» em categorias sectoriais, que continuam maioritariamente genéricas e sistemáticas, sendo as linhas orientadoras da reforma praticamente iguais de estado para estado. O compromisso para o «fortalecimento de valores partilhados» não foi totalmente traduzido em medidas concretas nos Planos de Acção. A maioria dos Planos de Acção refere-se à necessidade de fomentar o diálogo político e a reforma e alargar o debate político. As áreas prioritárias de apoio incluíam as ONGs, os direitos das mulheres e legislação sobre direitos humanos em geral. O maior realce no diálogo político continua bastante vago.

A maior parte da matéria da PEM continua a não estar directamente relacionada com a democracia. Foram introduzidas muitas iniciativas novas durante os últimos dois ou três anos e que a UE apresentou como fazendo parte da sua estratégia de promoção da democracia, incluindo um Diálogo sobre Culturas e Civilização, uma Assembleia Parlamentar Euromed, uma Plataforma Euromediterrânica Não-governamental, um fórum de sindicatos do Euromed, o comité económico e social do Euromed, uma nova Plataforma da Juventude Euromed, e a nova Fundação Ana Lindh Euromed. Mais uma vez, é difícil sustentar a afirmação de que estas iniciativas realmente tiveram impacto na mudança política. Na verdade, muita da afamada cooperação cultural da PEM abstém-se de prescrever valores culturais ou políticos específicos.

Paralelamente à maior ênfase na reforma política, as iniciativas mais recentes também reflectiram a crescente preocupação com a cooperação terrorista e a imigração. No final de 2004, a cooperação contraterrorista foi formalmente incluída em todos os

acordos de associação (uma obrigação que se aplicou à Argélia e ao Líbano nas últimas etapas das suas negociações), assim como nos encontros ministeriais da PEM. Em Março de 2004, teve início um novo projecto, desenvolvido pela Academia Europeia de Polícia com forças policiais de cinco estados-membros, com o objectivo de fomentar a cooperação com as forças policiais do Mediterrâneo do Sul na «luta contra o terrorismo» e o «tráfico humano»¹⁶. Ainda no final de 2004, foi regularizada a cooperação na Política Externa de Segurança e Defesa (PESD), ao mesmo tempo que a iniciativa de não-proliferação da UE incorporou um processo de desarmamento regional e de controlo de Armas de Destruição Maciça (ADM) a ser aplicado no Mediterrâneo. As relações da UE com a Síria e a Líbia em particular têm sido marcadas por uma preocupação crescente com a proliferação de ADM, em detrimento dos estímulos à reforma interna.

A renovada ênfase nas questões migratórias tomou forma no quinto encontro ministerial da PEM, em Valência, em 2002, com a inclusão de um novo pilar de justiça e assuntos internos (JAI) no terceiro capítulo e os resultantes compromissos para restringir a imigração ilegal. À decisão de juntar o JAI ao capítulo social e cultural da PEM seguiu-se a insistência da UE em incluir «cláusulas de readmissão» nos acordos de associação.

Seria errado concluir, como fizeram alguns observadores, que a promoção da democracia enfraqueceu desde o 11 de Setembro. Na verdade, desenvolveram-se em paralelo diferentes abordagens à segurança no Mediterrâneo do Sul, uma centrando-se nas «raízes políticas» da instabilidade, a outra procurando uma abordagem ao contraterrorismo mais directamente securitária. A questão-chave na avaliação das políticas de democratização da UE é saber se estas duas abordagens são compatíveis. Os governos europeus deliberada e explicitamente desenvolveram uma crescente cooperação em questões de segurança com os estados do Mediterrâneo do Sul como sendo consistente com o objectivo de promoção da democracia. O controlo da imigração ilegal e a cooperação no contraterrorismo são parte integrante da política que frequentemente se diz «apoiar» a democracia¹⁷. As linhas orientadoras da PEM para uma nova cooperação contraterrorista estipulam que isso deve ser desenvolvido «sem prejuízo do respeito pelos direitos humanos e pela democracia»¹⁸. Indicativo deste argumento é a combinação na PEM das duas estratégias paralelas num novo programa para a «Justiça, Liberdade e Segurança» que equilibra o financiamento para a segurança e as iniciativas de aplicação da lei com apoio para projectos de reforma judicial e treino vocacional para imigrantes legais oriundos do Mediterrâneo do Sul¹⁹. Na sua análise do registo de realizações dos dez anos da PEM, o EuroMeSCo²⁰ chegou à conclusão de que uma dimensão mais orientada para a reforma nas preocupações sobre segurança da PEM tomou realmente forma²¹. Contudo, tal declaração deve ser julgada criticamente. O progresso genuíno da «reforma no sector da segurança» tem, na prática, sido insignificante²², ao passo que os estados árabes têm sido hábeis em desviar-se da pressão para a reforma jogando a carta do contraterrorismo.

RUMO À SEGUNDA DÉCADA DA PEM

Até certo ponto, a cimeira do décimo aniversário ofereceu-nos um exemplo dramático de como as preocupações contraterroristas podem ensombrar a promoção da democracia. O debate foi tremendamente centrado na tentativa, eventualmente condenada, de alcançar uma definição de terrorismo geralmente aceite, e no objectivo mais bem sucedido de chegar a acordo sobre um novo código de conduta na cooperação antiterrorista. Os diplomatas reconheceram que estes debates deixavam pouco tempo para discussões sobre a reforma política no mundo árabe. Claro que esta não foi a primeira vez que as diferenças sobre a definição de terrorismo causaram problemas à PEM, por razões bem conhecidas relacionadas com o processo de paz do Médio Oriente.

A outro nível, e visto em termos mais maquiavélicos, as divergências sobre o terrorismo e o processo de paz do Médio Oriente na cimeira ocuparam tanto tempo e gastaram tanta boa-vontade e capital de negociação que foi possível chegar-se a acordo sobre alguns compromissos ligados à reforma política que há muito pareciam estar em dúvida.

A noção geral foi de que a cimeira falhou, mas, em certa medida, o que prevaleceu foi o inverso da situação normal de uma cimeira de «bom ambiente e pouca substância». Em Barcelona, em Novembro de 2005, uma diplomacia dividida dominou as manchetes dos *media*, mas, por baixo da linha de radar da atenção da imprensa,

EM BARCELONA, EM NOVEMBRO DE 2005,
UMA DIPLOMACIA DIVIDIDA DOMINOU
AS MANCHETES DOS *MEDIA*, MAS, POR BAIXO
DA LINHA DE RADAR DA ATENÇÃO DA IMPRENSA,
REGISTOU-SE ALGUM AVANÇO, EMBORA MODESTO,
EM MATÉRIAS CONCRETAS.

registou-se algum avanço, embora modesto, em matérias concretas. O plano de trabalho de cinco anos aprovado na cimeira estabeleceu a criação de uma nova Estrutura de Governança que será uma «estrutura financeira substancial» para apoiar parceiros mediterrânicos interessados em «avançar com as... reformas», compromissos mais explícitos à condicionalidade positiva e um reforço do papel da sociedade civil²³.

Apesar destes novos compromissos, as reacções árabes demonstraram que a noção de cooperação com os estados da UE sobre uma abertura política genuína continua a ser um tema melindroso para os governos do Médio Oriente. O Governo argelino mostrou-se particularmente sensível (o Presidente Bouteflika retirou-se da cimeira, juntamente com todos os líderes árabes, excepto Mahmoud Abbas) e sem vontade de «ouvir sermões sobre democracia». O Egipto resistiu à menção no texto da cimeira de uma alusão à «independência do sistema judiciário», apesar de ter acabado por aceitar um conjunto diluído de palavras sobre esta questão. A maioria das delegações árabes bloqueou a referência à sociedade civil como legitimamente «independente». A Estrutura de Governança foi inicialmente proposta como uma Estrutura de Democracia, mas o termo «democracia» não era aceitável para os líderes árabes. As propostas da UE para uma nova iniciativa na monitorização de eleições foram também mal recebidas e tiveram que ser reduzidas por ordem dos governos árabes: foi apenas acordado que as tro-

cas de «experiência em matéria de eleições» podem ser desenvolvidas «numa base voluntária e a pedido dos países envolvidos», claramente um compromisso que não causa desconforto aos líderes árabes.

De um modo geral, o significado de Estrutura de Governança permaneceu ambíguo. Os estados-membros da UE, interessados em atribuir maior prioridade na pressão sobre a reforma democrática, defenderam que a estrutura proporcionaria um novo instrumento poderoso para a UE, e concederam importância especial ao facto de os estados (a Espanha e a França, por exemplo) tradicionalmente mais obstructionistas das iniciativas relacionadas com a democracia, concordarem com a estrutura. No entanto, não se tomaram decisões sobre os níveis de financiamento da estrutura. Os novos estados-membros da Europa Central e de Leste apresentaram argumentos contra novas injeções de dinheiro significativas para os países do Sul se não fossem acompanhadas por aumentos similares para os vizinhos de Leste da UE. Não foi realmente atribuído à Estrutura de Governo qualquer montante fixo de financiamento, e não foi possível chegar a qualquer acordo sobre que parte do total do fundo MEDA deverá ser posto de parte para esta estrutura.

Decididamente, a Estrutura de Governança não foi projectada para proporcionar apoio relacionado com a democracia mas para deixar os governos árabes decidirem sobre a forma de gastar potes de dinheiro adicionais em benefício de reformas. Enquanto os agentes da UE argumentavam que a alteração da palavra «democracia» para «governo» era inconsequente, aumentavam as perspectivas de ela ser considerada uma alteração relativamente técnica e insípida. A linguagem sobre as recompensas para as reformas políticas continuava a ser vaga e não-comprometedora. A abordagem continua a ser a da construção dos planos de acção da PEV através de planos de reforma dos próprios governos, com a ajuda da UE a servir para apoiar os estados árabes «a avançar ao seu próprio ritmo escolhido», como um representante afirmou. A noção de reformas mais firmemente «niveladas» foi debatida antes da cimeira, mas considerada pela maioria dos estados-membros como sendo demasiado difícil e/ou desadequada.

A confirmar esta ambivalência, as diferenças permaneceram entre os estados-membros. A presidência britânica da UE, por exemplo, viu a Espanha pronta a entrar em demasiados compromissos no que concerne à implementação de reformas, a fim de salvar a imagem da «sua» cimeira. Os espanhóis, por seu turno, acusaram a presidência britânica de «vender-se aos israelitas» e de romper o espírito da Parceria Euromediterrânica pela sua ênfase intensificada na questão da reforma democrática.

Ainda na cimeira, foram acordadas outras reformas com relevância indirecta para a promoção da democracia. O compromisso de avançar com a liberalização da agricultura é potencialmente de grande significado. Um proeminente argumento árabe durante os dez anos da PEM foi que a parceria sobre o aprofundamento da democracia não é possível enquanto o mesmo espírito de parceria estiver tão claramente ausente do agroprotecționismo da UE. O compromisso acordado na Cimeira de Barcelona está ainda

cercado de ressalvas, nomeadamente as «excepções», a «implementação assimétrica» e os atrasos no processo desta liberalização. Contudo, o compromisso irá, sem dúvida, apoiar o contexto mais alargado dos esforços para a promoção da democracia, se se verificar que a cimeira foi o primeiro passo no sentido do progresso concreto no tipo de liberalização do comércio agrícola, benéfico para as economias do Mediterrâneo Sul.

Finalmente, é esclarecedor comparar os resultados da Cimeira de Barcelona com os da segunda cimeira do Fórum do Futuro, realizada no Bahrein, também em Novembro de 2005. Originalmente propalado pelos Estados Unidos da América sob os auspícios do G8, dentro dos círculos de tomada de decisão da UE debateu-se muito sobre a relação entre a PEM e a iniciativa Médio Oriente Alargado e Norte de África. Há receios de que a PEM se arrisque a ser minada pelo Fórum do Futuro da BMENA²⁴. De facto, emergiram semelhanças surpreendentes entre o Fórum sobre o Futuro e a Parceria Euromediterrânica.

Tal como a PEM, também o Fórum sobre o Futuro foi afectado por não atrair muitas atenções, como evidenciado pela pouca atenção dedicada à sua segunda cimeira em Novembro de 2005. Lutou, como a PEM, para isolar o conflito israelo-árabe e, na prática, centrou-se mais em apoiar a reforma económica em vez da política. A cimeira do Fórum também não conseguiu acordo sobre a declaração final, e ficou igualmente subjugada à resistência liderada pelo Egipto em fomentar o apoio à democracia, sendo que no Bahrein a questão foi a insistência do Egipto para que o documento da cimeira especificasse que apenas os grupos «legalmente registados» deveriam receber ajuda da recentemente constituída Fundação para o Futuro. Como com a Estrutura de Governança da UE, não ficaram estipulados os tipos de fundos que esta fundação iria providenciar. Foram atribuídos à fundação uns efectivos 50 milhões de dólares, apenas metade da quantia destinada a um novo fundo de reforma económica. Seteadores da UE comprometeram-se a efectuar fundos para a fundação, mas a maior verba para o financiamento desta última virá dos Estados Unidos.

Discutivelmente, o acordo sobre a criação da Fundação para o Futuro assinalou uma diferença com a UE, nomeadamente o contraste entre um modelo de reforma social e outro liderado pelo Estado. Os Estados Unidos aceitaram a necessidade de a fundação ter uma administração independente recrutado no Médio Oriente e de o novo órgão poder marcar as suas distâncias em relação à política dos Estados Unidos. Participaram quarenta organizações da sociedade civil em pé de igualdade com os governos, e as ONGs parecem determinadas em tornarem-se protagonistas notáveis na fundação. Em contraste, à medida que emergiram também debates em alguns segmentos da UE sobre a criação de uma agência independente de promoção da democracia, esta é uma ideia ainda rejeitada por alguns sectores-chave das instituições comunitárias. Tanto no lado que dá quanto no que recebe, o modelo da PEM ainda é muito mais orientado para o governo do que o Fórum. À luz da crítica inicial dos europeus sobre o que se tornou o BMENA, é paradoxal que a Fundação para o Futuro possa usufruir mais de «dinheiros próprios» da sociedade civil do que de iniciativas de financiamento da UE.

CONCLUSÃO

Desenvolveu-se uma relação simbiótica entre as alterações em curso dentro do mundo árabe que aqui esboçámos e a evolução da política europeia. Parece que o efeito contagioso de uma década de retórica sobre a promoção da democracia começa a ressoar e a imprimir-se numa «consciência PEM», enquanto os acontecimentos ajudaram eles próprios a um gradual engranar de compromissos. Os governos árabes parecem cada vez mais defensivos e nervosos, encurralados que estão entre a crítica doméstica mais aberta e um olhar internacional mais áspero. Sob o foco mais intenso dos Estados Unidos, é possível que os regimes árabes sejam mais sensíveis à crítica europeia do que alguma vez foram durante os dez anos de existência da PEM.

SOB O FOCO MAIS INTENSO DOS ESTADOS UNIDOS,
É POSSÍVEL QUE OS REGIMES ÁRABES SEJAM
MAIS SENSÍVEIS À CRÍTICA EUROPEIA
DO QUE ALGUMA VEZ FORAM DURANTE
OS DEZ ANOS DE EXISTÊNCIA DA PEM.

próprios a um gradual engranar de compromissos. Os governos árabes parecem cada vez mais defensivos e nervosos, encurralados que estão entre a crítica doméstica mais aberta e um olhar internacional mais áspero. Sob o foco mais intenso dos Estados Unidos, é possível que os regimes árabes sejam mais sensíveis à crítica europeia do que alguma vez foram durante os dez anos de existência da PEM.

A cimeira do décimo aniversário percebeu amplamente que o fracasso pode, a médio prazo, representar «sucesso», na medida em que as tensões e a natureza dos debates políticos podem provar que os efeitos das «armadilhas» normativas estão apenas agora a começar a fazer-se sentir.

Claro que persistem preocupações acerca da tensão sobre as abordagens *hard* e *soft* à segurança, assim como sobre a capacidade de reacção europeia. A UE tem continuado a favorecer um ritmo gradual de reforma que corre o risco de parecer glacial comparado com algumas mudanças mais rápidas no terreno. Isto não quer dizer que a democracia adulta esteja na iminência de irromper no mundo árabe, mas que a flutuação de desenvolvimentos políticos no Mediterrâneo Sul nos últimos meses levantou de novo questões sobre a capacidade da UE de «mudar de velocidade» em resposta às novas oportunidades estratégicas. Simultaneamente, os parceiros sul-mediterrânicos da UE enfrentam o seu próprio desafio de «gradualismo»: acelerar a reforma pode preparar o caminho para a queda do regime; no entanto, refrear-se de o fazer aprofundará provavelmente a frustração latente por todo o mundo árabe. À medida que a PEM percorre o seu décimo ano de vida, o avanço tanto das políticas de promoção da democracia como da própria democracia continua incerto, mas a ênfase do Processo de Barcelona nestas questões provou certamente ser mais teimoso do que muitos inicialmente previam. E este ênfase na democracia pode agora estar firmemente enraizado tanto para o Sul quanto para o Norte do Mediterrâneo, o que será da maior importância para a segunda década da PEM. **RI**

JANEIRO DE 2006

TRADUÇÃO: JOSÉ CARLOS POMBO

NOTAS

- 1 HOURANI, A. – *A History of the Arab Peoples*. Londres: Faber & Faber, 1992.
- 2 LEWIS, B. – «the roots of muslim rage». In *Atlantic Monthly*. Boston, ISSN 1072-7825, vol. 266 n.º 3, pp. 47-60, Setembro de 1990; HUNTINGTON, S. – *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Nova York: Simon and Schuster, 1996.
- 3 PISCATORI, J. L. – «Democratization and Islam». In *Middle East Journal*. Washington, ISSN 0026-3141, vol. 45, n.º 3, pp. 427-440, Verão de 1991.
- 4 IBRAHIM, Saad Eddin – «An open door». In *Wilson Quarterly*. Washington, ISSN 0363-3276, vol. 28, n.º 2, Primavera de 2004.
- 5 CHARTOUNI-DUBARRY, May – «Political transition in the Middle East», in VASCONCELOS A. e JOFFÉ, G. (eds.), Londres : Frank Cass, 2000; GHALIOUN, B. – «The persistence of Arab authoritarianism». In *Journal of Democracy*. Baltimore, vol. 15, n.º 4, pp. 126-132, Outubro de 2004.
- 6 Observatório de Valores Mundiais [tradução livre do tradutor].
- 7 *World Values Survey 1995-2001*. Estocolmo: World Values Survey Association, 2004. Disponível em www.worldvaluessurvey.com
- 8 BRUMBERG, D. – *Liberalization versus Democracy: Understanding Arab Political Reform*. Working Paper 37. Carnegie Endowment for International Peace, 2003.
- 9 PERTHES, V. – «America's "Greater Middle East" and Europe: key issues for dialogue». In *Middle East Policy*. Oxford, vol. 11, n.º 3, Outono de 2004.
- 10 COM [2003] 294 Final, 21.06.2003.
- 11 SOLANA, J. – «A secure Europe in a better world. European security strategy». Document adopted at the European Council, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003.
- 12 Council Secretariat and European Commission – «Strengthening the EU's Partnership with the Arab world», D [2003] 10318. Bruxelas, 4 de Dezembro de 2003.
- 13 European Commission – «Wider Europe – Neighbourhood: a new framework for relations with our Eastern and Southern neighbours». Commission Communication COM [2003], 104 Final. Bruxelas, 11 de Março de 2003.
- 14 *Ibidem*, p. 4.
- 15 SCHUMACHER, T. – «Riding on the winds of change: the future of the Euro-Mediterranean partnership». In *The International Spectator*. Roma, ISSN 0393-2729, vol. XXXIX, n.º 2, Abril-Junho de 2004.
- 16 *Euromed Synopsis* 262, Março de 2004.
- 17 Commission of the European Communities [2002] MEDA Regional Indicative Programme 2002-2004. p. 10.
- 18 Cit. in BALFOUR R. – «Rethinking the Euro-Mediterranean political and security dialogue», EU-ISS paper n.º 18, 2004.
- 19 Commission of the European Communities – «Regional and bilateral MEDA Cooperation in the area of justice, freedom and security». Information Note, Fevereiro de 2004.
- 20 Euro-Mediterranean Study Commission (www.euromesco.net) [nota do tradutor].
- 21 EuroMeSCo – «Barcelona Plus: Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States», 2005, p. 50.
- 22 TANNER F. – «Security cooperation: a new reform orientation?». In AMIRAH, Fernández H. e YOUNGS, R. (eds.) – *The Euro-Mediterranean Partnership, A Decade On*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2005.
- 23 Conclusões da Cimeira disponíveis no Relatório Euromed, Dezembro de 2005.
- 24 BMENA – Broader Middle East and North Africa [Médio Oriente Alargado e Norte de África] [nota do tradutor].