

A UNIÃO EUROPEIA E A PRIMAVERA ÁRABE ENTRE OS VÍCIOS DA RETÓRICA DEMOCRÁTICA E OS RISCOS DA ACÇÃO POLÍTICA

Ana Santos Pinto

«A União Europeia (UE) será julgada pela forma como responder aos importantes eventos que estão a acontecer na sua vizinhança próxima.»¹ Catherine Ashton, alta-representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança e vice-presidente da Comissão Europeia, parece estar bem consciente das consequências que a crise política no Norte de África pode trazer à UE. Consequências, desde logo, externas – porque a União enfrenta um conjunto de desafios à sua imagem e credibilidade internacionais –, mas também consequências internas, tendo em conta as divergências entre estados-membros, que resultaram da resposta imediata à crise.

RETÓRICA DEMOCRÁTICA: QUE CONSEQUÊNCIAS?

Muito se tem debatido – no campo teórico das relações internacionais e, em particular, dos estudos europeus – sobre a capacidade da UE enquanto poder normativo no sistema internacional². Neste quadro, alguns autores argumentam que, desde o final da Guerra Fria, a UE tem desenvolvido «uma busca quase messiânica pela internacionalização da democracia liberal»³, que encontra no alargamento o seu instrumento privilegiado. Subjacente a esta conceptualização está a ideia, de base kantiana, de que a promoção de regimes democráticos resultará na coexistência pacífica entre estados, à semelhança do que aconteceu na Europa após o desenvolvimento do processo de integração europeia. Assenta, ainda, na convicção de

RESUMO

A crise política no Norte de África e no Médio Oriente, que marca 2011, terá importantes consequências para a União Europeia (UE). Desde logo, consequências externas, porque a União enfrenta um conjunto de desafios à sua imagem e credibilidade internacionais. Mas também consequências internas, tendo em conta as divergências entre estados-membros, que resultaram da resposta imediata à crise. Num momento determinante para aquela que poderia ser uma das suas áreas de influência privilegiadas, o Mediterrâneo, a UE parece não conseguir superar os vícios da retórica e os riscos da acção.

Palavras-chave: União Europeia, Norte de África, Médio Oriente, democracia

ABSTRACT

THE EU AND THE ARAB SPRING: BETWEEN THE ADDICTION TO DEMOCRATIC RHETORIC AND THE RISKS OF POLITICAL ACTION

The 2011 political crisis in the North Africa and Middle East will bring important consequences for the EU, at external and internal level. At the external level, because the EU faces serious

→

challenges to its international image and credibility; and at the internal level due to the divergences, between the European member states, regarding the immediate responses to the crisis. The Mediterranean could be one of the EU privileged areas of influence, however the Union seems to be unable to overcome its addiction to the rhetoric, as well as its political risks.

Keywords: European Union, North Africa, Middle East, democracy

que este sucesso não é um exclusivo europeu, pelo que poderá ser aplicado a outras áreas regionais. Por exemplo, o Mediterrâneo.

É neste pressuposto que foram definidos os princípios da Parceria Euro-Mediterrânica⁴, criada em 1995, que assentava em três dimensões: política e de segurança, económica e cultural. Tal como definido pela declaração fundadora

«o objectivo geral de tornar a bacia mediterrânica num espaço de diálogo, de intercâmbio e cooperação que garanta a paz, estabilidade e prosperidade exige o reforço da democracia e o respeito pelos direitos humanos, sustentabilidade e desenvolvimento económico e social equilibrado, as medidas de combate à pobreza e promoção de uma maior compreensão entre as culturas»⁵.

Desde então, a retórica democrática da UE face ao Mediterrâneo mantém-se – pela defesa do desenvolvimento e consolidação da democracia e Estado de direito, respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais –, ao mesmo tempo que se mantêm relações privilegiadas com os regimes autoritários do Norte de África e Médio Oriente. E apesar de os acordos que unem a UE aos vários estados do Sul do Mediterrâneo consagrarem a existência de mecanismos de condicionalidade política⁶ – isto é, que o desenvolvimento de acções de cooperação depende do cumprimento de critérios políticos –, a verdade é que são escassos os exemplos de efectivo condicionamento, o que, em conjunto com a inconsequente «retórica democratizadora», reforça a inconsistência da dimensão normativa da UE.

Se optarmos por uma visão menos normativa, podemos considerar que a UE tem definido a sua política euro-mediterrânica com base na tríade «prosperidade económica, estabilidade e paz»⁷. Por um lado, por acreditar que o desenvolvimento económico constitui um importante passo no caminho da promoção da democracia, mas também porque partilha com os regimes autoritários da região o interesse pela cooperação económica, em particular no acesso aos mercados. Em troca desta cooperação, os regimes autoritários promovem alguns elementos de liberalização política, através de reformas selectivas e dirigidas, aliviando a pressão da condicionalidade europeia, mas mantendo-se afastados da promoção do Estado de direito, da democracia e da boa governação. Já na dimensão de estabilidade e segurança, estes regimes autoritários garantiam aos parceiros europeus uma alternativa aos movimentos islamitas e extremistas da região, bem como o necessário controlo de fluxos migratórios – por vezes monitorizados em acções conjuntas.

Todo este quadro parece ter-se desvanecido com a queda das lideranças políticas no Egipto e na Tunísia. No que concerne à retórica da democratização, fica bem patente

a irrelevância dos indicadores de liberalização política possibilitados por estes regimes – como a apresentação de candidaturas alternativas nas eleições presidenciais no Egipto, em 2005, ou a alteração da Lei de Imprensa na Tunísia, em 2001 – tendo em conta que a promoção de regimes democráticos exige participação, competitividade e inclusão. A UE conhece, agora, importantes dificuldades em identificar os movimentos políticos com que pode (e deve) encetar diálogo – tendo em conta a ausência de anteriores contactos imposta pela repressão dos regimes autoritários –, ao mesmo tempo que poderá ver esta relação limitada no futuro pelo apoio dado aos anteriores regimes. Também ao nível da estabilidade e segurança, os acontecimentos que marcaram o início de 2011 demonstraram a ineficácia dos regimes autoritários e a debilidade da posição europeia. A estabilidade do autoritarismo, por oposição ao extremismo radical, revelou-se um fracasso, e a UE depara-se, actualmente, com importantes desafios à sua segurança regional, nas suas fronteiras mais próximas.

UE NO MEDITERRÂNEO: ACTOR OU PAGADOR?

No que concerne à política externa europeia, a queda dos regimes autoritários na Tunísia (a 14 de Janeiro de 2011) e no Egipto (a 12 de Fevereiro de 2011) teve duas consequências imediatas: o acréscimo nas verbas disponibilizadas para os programas de cooperação para a região; e a revisão da Política Europeia de Vizinhança (PEV)⁸ – o instrumento político da UE que, desde 2003, enquadra as relações da União com os países vizinhos, não elegíveis no quadro do alargamento.

No que diz respeito à resposta operacional imediata à crise no Norte de África, a UE procurou, em primeiro lugar, evacuar todos os cidadãos europeus que o desejassem e, num segundo momento, controlar os fluxos migratórios crescentes. Neste sentido, começou por activar o mecanismo europeu, a 23 de Fevereiro de 2011, por forma a facilitar a evacuação de cidadãos europeus e lançar a operação «Frontex Hermes 2011» – como resposta a uma solicitação do Governo italiano – de controlo dos fluxos migratórios no Mediterrâneo.

No âmbito da definição política, a acção foi mais limitada. Após diversas declarações de representantes das instituições da UE e responsáveis dos estados-membros, o Conselho Europeu produziu, a 8 de Março, um documento enquadrador das relações a estabelecer entre a UE e os países do Sul do Mediterrâneo em processo de transição política. Denominado «A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean»⁹, este comunicado estabelece que a parceria entre a UE e os países do Sul do Mediterrâneo, actual ou futuramente em processo de transição (e apenas esses), deverá ser construída com base em três elementos: i) transformação democrática e construção institucional, com particular destaque para as liberdades fundamentais, reformas constitucionais, reforma do sector judicial e luta contra a corrupção; ii) forte parceria com a população, com especial ênfase para o apoio à sociedade civil e promoção de maiores oportunidades de intercâmbio; iii) crescimento sustentável

e inclusivo e desenvolvimento económico, designadamente através do apoio às pequenas e médias empresas.

Os instrumentos políticos mantêm-se – através da definição de estratégias, programas indicativos, planos de acção nacionais, no quadro da PEV – mas o financiamento disponível aumenta em 1,24 mil milhões de euros entre 2011 e 2013 (aos quais acrescentam os fundos específicos do Banco Europeu de Investimento e do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento). Deste valor total, 30 milhões de euros serão encaminhados para ajuda humanitária imediata e 25 milhões serão disponibilizados através do Fundo para as Fronteiras Externas¹⁰ e do Fundo Europeu para os Refugiados¹¹. Ou seja, com este documento a UE procura incentivar os estados da região, e as suas sociedades civis, a encetar processos de transição para a democracia, por forma a com isso aumentar os mecanismos – e financiamentos – de cooperação com a União. A UE salienta, ainda, que estes processos de transição não devem ser desencadeados exogenamente, mas sim apoiados sempre que surjam nas comunidades nacionais.

Exemplo disso é o apoio que a UE definiu para a Tunísia¹². Para este Estado, que se encontra a preparar as eleições para a Assembleia Constituinte, previstas para Outubro de 2011, foram atribuídos, no imediato, 17 milhões de euros para apoio ao processo de transição, em particular a realização de eleições. Porém, esta aposta não está isenta de riscos. Alguns observadores expressaram já a sua preocupação face ao período de tempo disponibilizado para a formação de novos partidos, reactivação de movimentos políticos reprimidos pelo regime autoritário e implementação de reformas eleitorais. Como referem¹³, isto poderá significar que o apoio europeu – não só financeiro mas, essencialmente, político – aos actos eleitorais poderá resultar num risco de legitimação de processos eleitorais injustos e ilegítimos.

No documento «A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean»¹⁴, foi ainda definida a revisão da PEV, que já vinha sendo preparada desde o final de 2010, e que ficou consubstanciada no documento «A New Response to a changing Neighbourhood»¹⁵, publicado a 25 de Maio último. Neste comunicado, a UE admite os «resultados limitados» da PEV para os países do Sul do Mediterrâneo e reconhece que o actual momento representa um «desafio histórico» para a vizinhança europeia. Esta revisão permite, assim, flexibilizar e agilizar as respostas no quadro da PEV, de forma a possibilitar uma resposta mais rápida às evoluções no Sul do Mediterrâneo, bem como a processos de reforma e consolidação democráticas mais prolongados no tempo. Em tom de esclarecimento, o documento refere que a União para o Mediterrâneo¹⁶ visa completar as relações bilaterais (UE – Estado parceiro), devendo promover o seu potencial enquanto organização de cooperação regional.

Finalmente, a 7 de Junho último, Catherine Asthon anunciou a criação de uma *task force* da UE para o Sul do Mediterrâneo, composta por peritos do serviço de acção externa

Europeu¹⁷, da Comissão Europeia, do Banco Europeu de Investimento e do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento. O objectivo é funcionar como elemento de coordenação da assistência aos países em processo de transição no Norte de África e Médio Oriente.

Uma vez mais, e à semelhança de anteriores momentos de cooperação com o Mediterrâneo, a UE é clara nos objectivos – construir e consolidar democracias saudáveis; procurar crescimento económico sustentável e gerir as ligações transfronteiriças –, é coerente nos instrumentos – extensos documentos normativos e crescentes linhas de financiamento –, mas limitada na acção. Resta saber se terá aprendido com os erros do passado a equilibrar princípios e interesses, sem disfarçar o primado da segurança (movimentos extremistas, migrações) com a defesa da democracia.

À SEMELHANÇA DE ANTERIORES MOMENTOS DE COOPERAÇÃO COM O MEDITERRÂNEO, A UE É CLARA NOS OBJECTIVOS, É COERENTE NOS INSTRUMENTOS, MAS LIMITADA NA ACÇÃO. RESTA SABER SE TERÁ APRENDIDO COM OS ERROS DO PASSADO A EQUILIBRAR PRINCÍPIOS E INTERESSES.

LÍBIA: NOVA DIVISÃO NA COESÃO EUROPEIA

O conflito na Líbia é, por diversas razões, muito distinto do quadro geral da designada «Primavera Árabe». Em primeiro lugar porque se trata de um regime autoritário sem antecedentes de liberalização política. O regime líbio, conceptualizado e construído por Muammar Khadafi, assenta na *Jamahiriya*, ou seja, numa república de massas. Em teoria trata-se de um regime de democracia directa, com base nos Conselhos Populares (de carácter local e regional), o que resulta na inexistência de partidos políticos ou de uma estrutura institucional, conforme entendida pelo Estado moderno. Em segundo lugar, e decorrente da primeira razão, porque na Líbia não existe uma estrutura socio-política que permita uma substituição do regime, que não pela força. A manutenção de Muammar Khadafi enquanto líder da revolução e, portanto, do Estado, decorre, em boa medida, das alianças realizadas com os diversos líderes tribais do país, do controlo da exploração dos recursos energéticos – que permitem a gestão do património e recompensa financeira pelas lealdades – e da repressão de qualquer movimento de oposição. Isto, aliado à inexistência de partidos políticos e mecanismos representativos, resulta numa sociedade civil profundamente fragilizada e desestruturada. E, por fim, porque se trata de uma sociedade etnicamente heterogénea, assente num sistema tribal, e dividida entre três regiões com tradições históricas e culturais distintas: cirenaica, tripolitania e região sul. Acresce que, decorrente das opções de política externa de Muammar Khadafi, designadamente a sua aposta no continente africano em detrimento do Médio Oriente, o regime líbio foi-se afastando gradualmente dos estados árabes da região, e em particular da Liga Árabe. Todos estes factores justificam, por um lado, a resposta descoordenada por parte dos diversos grupos regionais e da oposição a Kha-

dafi e, por outro, a declaração dos membros da Liga Árabe de apoio à intervenção militar internacional em território árabe.

Mas não explicam as divisões europeias. Uma vez mais, os estados-membros da UE, perante um conflito na sua vizinhança próxima, responderam de foram primariamente nacional e descoordenada, demonstrando, de forma clara, as suas discordâncias. Se no seio do Conselho de Segurança das Nações Unidas os membros permanentes, França (actualmente a presidir ao G-8) e Reino Unido, surgiam entre os promotores da resolução de apoio à intervenção militar de encerramento do espaço aéreo da Líbia, os estados europeus, não permanentes, dividiam as suas posições entre o apoio sem participação militar (Portugal) e a abstenção (Alemanha¹⁸) à resolução. De acordo com o ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, Guido Westerwelle, a intervenção militar comportava riscos significativos, pelo que garantiu que as Forças Armadas alemãs não participariam em qualquer missão militar na Líbia¹⁹.

A missão militar, que conheceu a oposição de diversos governos e opiniões públicas, teve o comando inicial dos Estados Unidos, passando, oito dias depois e de forma não isenta de críticas, para o comando da Aliança Atlântica.

Mas não só a intervenção militar provocou divisões. Também o reconhecimento do Conselho de Transição Nacional líbio, criado para assumir funções de interlocutor dos movimentos da oposição, foi descoordenado entre os estados-membros da UE. A França e o Reino Unido²⁰ assumiram o reconhecimento no início de Março de 2010, tal como os Estados Unidos. A UE reconhece o Conselho como «interlocutor político-chave»²¹, a alta-representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança abriu uma delegação em Benghazi – cidade dominada pelos rebeldes – e encontrou-se com o líder do Conselho de Transição, mas não existe o reconhecimento formal do Conselho de Transição Nacional enquanto representante político do Estado líbio.

Todas estas questões afectarão, certamente, a imagem externa da União. Desarticulação, incoerência e, por vezes, contradição marcam as posições de alguns estados-membros perante a crise no Norte de África. Mas tão ou mais importantes são as consequências para a própria integração europeia. E, também nesta matéria, os estados-membros não estão isentos de críticas. Perante os fluxos migratórios que levaram milhares de refugiados líbios para as costas da Itália e de Malta²², a reacção de alguns estados-membros foi de passividade ou mesmo falta de solidariedade. Durante o mês de Abril, cresceu a tensão entre a França e a Itália, por esta última ter atribuído autorização de residência a milhares de tunisinos, que após obterem a documentação rumaram a território francês. Em resposta, a França anunciou a intenção de interromper a aplicação dos Acordos de Schengen, tendo a questão sido debatida numa cimeira entre os dois chefes de Estado, em Roma²³. Mais tarde, a 13 de Maio, a Dinamarca decidiu condicionar a aplicação dos Acordos de Schengen de forma unilateral, sem consultar o Conselho da UE, provocando uma onda de contestação, em particular da Comissão Europeia, que considerou a decisão ilegal à luz do Direito Comunitário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As crises podem representar momentos de oportunidade. Oportunidade para recuperar de erros do passado, para aprofundar a solidariedade e a coesão. É certo que a resposta europeia à crise no Sul do Mediterrâneo não é a mais animadora. Não o é porque expôs as incoerências políticas, as fragilidades de acção e a existência de divisões internas. Quando assim é, a UE sai a perder.

Mas parece claro que o actual momento político no Norte de África e Médio Oriente exige um novo paradigma para a política externa da União na região. Trata-se, sem dúvida, de uma oportunidade para criar mecanismos políticos de cooperação eficazes e adequados às realidades nacionais, de acordo com a dimensão e o ritmo de cada processo.

Há cerca de duas décadas, a UE mobilizou os recursos necessários para apoiar a Europa Central e de Leste nos processos de transição política. Fê-lo com sucesso. Este é o momento de apoiar os estados do Sul do Mediterrâneo. Com uma diferença importante: não dispõe do seu mecanismo de política externa mais eficaz, o alargamento. Há que encontrar novos modelos de relacionamento, baseados em instrumentos criativos e acções eficazes. Vale a pena assumir o risco, sob pena de a UE se remeter à irrelevância regional. *RJ*

NOTAS

¹ ASHTON, Catherine – *HR Catherine Ashton Sets Up Task Force for the Southern Mediterranean*. Comunicado à Imprensa – Portal da União Europeia. [Consultado em: 6 de Junho de 2011]. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/coraff/122454.pdf

² Cf., por exemplo, MANNERS, Ian – «Normative power Europe: a contradiction in terms». In *Journal of Common Market Studies*. Vol. 40, N.º 2, 2002, pp. 235-258.

³ PACE, Michelle – «Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: the limits of EU Normative Power». In *Democratization*. Vol. 16, N.º 1, 2009, p. 39.

⁴ Também designada por Processo de Barcelona. As limitações demonstradas pelos resultados obtidos levaram a que fosse, primeiro, complementada pela Política de Vizinhança Europeia (2003) e, depois, substituída pela União para o Mediterrâneo (2008).

⁵ Cf. «Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference – 27-28/11/95». Disponível em http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc_124236.pdf

⁶ Tal como, aliás, acontece com todas as relações da UE com países terceiros.

⁷ PACE, Michelle – «Paradoxes and contradictions in EU democracy promotion in the Mediterranean: the limits of EU Normative Power», p. 43.

⁸ Este instrumento político enquadrava as relações da UE com todos os estados das margens do Mediterrâneo, incluindo os países balcânicos. Reconhecendo a necessidade de respostas específicas para contextos distintos a UE criou, em 2009, parcerias específicas para a Europa de Leste, no quadro da PEV (*Eastern Partnership*).

⁹ Cf. COM(2011) 200 final – *Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*. Bruxelas, Março 2011. Disponível em: http://eeas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf

¹⁰ Cf. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14571_pt.htm

¹¹ Cf. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14567_en.htm

¹² Ao contrário do Egipto, que ainda não apresentou à UE a identificação das necessidades de apoio à transição.

¹³ Cf. OVERHAUS, Marco – *Gaps in the Toolbox. The Political Upheavals in North Africa Reveal Deficits in EU Crisis Management*. SWP Comments 2011/C 10, Abril de 2011. Disponível em: http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2011C10_ovs_ks.pdf

¹⁴ Cf. COM(2011) 200 final – *Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*.

¹⁵ Cf. COM(2011) 303 – *Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A New Response to a Changing Neighbourhood*. Bruxelas, Maio de 2011. Disponível em: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com_11_303_en.pdf

¹⁶ Os críticos salientam a ausência de actividades, e resultados, da União para o Mediterrâneo (UpM). A 26 de Janeiro 2011, o secretário-geral da UpM, o jordanês Ahmad Massa' deh, apresentou a sua demissão após ter estado um ano no cargo, sendo substituído apenas em

Junho, pelo marroquino Youssef Amran. França e Egipto (apesar da queda de Mubarak) mantêm-se com presidentes da UpM, por não ter sido possível acordo quanto à sucessão.

17 Criado pelo Tratado de Lisboa, mas ainda em fase de definição institucional, o Serviço Europeu de Acção Externa visa apoiar o alto-representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança. É composto por funcionários da Comissão Europeia, do Secretariado Geral do Conselho e dos serviços diplomáticos dos estados-membros.

18 A par da Rússia, China, Brasil e Índia.

19 Observadores notam que, para além da discordância quanto à forma de intervenção militar e à histórica renitência alemã em participar em operações militares, o facto de 2011 ser um ano eleitoral na Alemanha foi decisivo para a decisão do Governo federal.

20 Co-presidente, com o Qatar, do Grupo de Contacto para Líbia.

21 Cf. PRESS RELEASE – 3091st Council meeting. Bruxelas, 23 de Maio de 2011. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/press_data/EN/foraff/122187.pdf

22 De acordo com os dados disponibilizados pela OIM, Itália já recebeu 15 058 refugiados líbios e Malta 1454. Disponível em: <http://www.migration-crisis.com/libya/reports>

23 Cf. «Sarkozy et Berlusconi face au dossier de l'immigration tunisienne». Disponível em: http://www.lexpress.fr/actualite/monde/sarkozy-et-berlusconi-face-au-dossier-de-l-immigration-tunisienne_986240.html