



3.2.10 • As incertezas da Europa • A diversidade de situações e de relações

UE-Mediterrâneo: as incertezas que sopram do Sul

Ana Santos Pinto

A ESTABILIDADE NO SUL DO MEDITERRÂNEO – na sua dimensão política, social e económica – é, há muito, considerada uma prioridade pela União Europeia (UE). Desde os primórdios da ação externa da UE são desenvolvidas iniciativas políticas orientadas para esta região, de carácter bilateral ou multilateral, designadamente através da Parceria Euro-Mediterrânica (também designada por Processo de Barcelona, 1995), no quadro da Política Europeia de Vizinhança (PEV, 2003) e, mais recentemente, com a criação da União para o Mediterrâneo (UpM, 2008). O diagnóstico é também, há muito, conhecido. Tal como patente, por exemplo, na Estratégia de Segurança Europeia, “a região do Mediterrâneo, em geral, continua a ver-se confrontada com graves problemas de estagnação económica, perturbações sociais e conflitos por resolver. Os interesses da União Europeia exigem um envolvimento continuado com os parceiros do Mediterrâneo, através de uma cooperação mais eficaz a nível económico, cultural e de segurança”¹.

Na verdade, os processos de transformação política e social em curso, desde o início de 2011, a que geralmente se designa por “Primavera Árabe”, apenas veem confirmar esta análise. Porém, confirmam também que duas décadas de políticas europeias para o Sul do Mediterrâneo, que envolveram um financiamento global de várias centenas de milhões de euros, não alcançaram o principal objectivo definido: a promoção de estabilidade.

Os desafios da ‘Primavera Árabe’

No final de 2010, quando ainda não se antevia com clareza a queda de líderes autoritários no Norte de África, a UE preparava um relatório, solicitado a um grupo de peritos, a que designou “*Euro-Med 2030 – Long Term Challenges for the Med Area*”². Na análise de enquadramento, e na senda de críticas generalizadas à ação da União para a região, o documento salienta que “as abordagens europeias podem parecer paternalistas, simbólicas e, na pior das hipóteses, hipócritas. A democracia e a abertura [política] são proclamadas por princípio, mas nem sempre honradas na prática”³. Em causa está a retórica democrática da UE face ao Mediterrâneo, ao mesmo tempo que se mantinham relações privilegiadas com os regimes autoritários do Norte de África e Médio Oriente, por se considerar que melhor garantiam uma alternativa aos movimentos islamistas e extremistas, bem como o necessário controlo de fluxos migratórios, por vezes monitorizados em ações conjuntas. E apesar dos acordos que unem a UE aos vários Estados da região consagrarem a existência de mecanismos de condicionalidade política – isto é, o desenvolvimento de ações de cooperação depende do cumprimento de critérios políticos –, a verdade é que são escassos os exemplos de efetivo condicionamento, o que,

em conjunto com a inconsequente “retórica democratizadora”, reforça a inconsistência da dimensão normativa da União Europeia. Este constitui, assim, um primeiro grande desafio da UE face às sociedades do Sul do Mediterrâneo: restaurar a sua credibilidade regional, fragilizada por uma tensão entre princípios (promoção da democracia e boa governação, do primado da Lei, dos direitos fundamentais e do bem-estar das populações) e interesses (securitários e económicos). Contudo, e à semelhança de anteriores momentos de cooperação com o Mediterrâneo, a UE parece aplicar a mesma receita do passado (ver *Resposta da UE à “Primavera Árabe”*), seja ao nível dos instrumentos – extensos documentos normativos e crescentes linhas de financiamento – seja dos mecanismos políticos – com a adaptação da PEV e manutenção da aposta, até à data sem grandes resultados, na UpM.

“**Os acontecimentos que marcam o Sul do Mediterrâneo, desde o final de 2010, demonstram a ineficácia dos regimes autoritários e a debilidade da posição europeia.**”

Ainda na dimensão política, destaca-se outro importante desafio: a relação da UE com a crescente afirmação e consolidação de movimentos políticos de base islâmica na região. Tratam-se de movimentos que procuram conciliar os princípios do Islão com o exercício do poder político, encarados com cepticismo pelas sociedades ocidentais, num receio potencialmente agravado pelas vitórias eleitorais alcançadas na maioria dos sufrágios até agora realizados. Para compreensão desta dinâmica, é importante salientar que estes movimentos – dos quais a Irmandade Muçulmana é um exemplo – têm revelado uma considerável capacidade de organização e captação de apoio popular, desde logo porque se apresentam como uma verdadeira alternativa às dinâmicas de poder que têm dominado a região, em particular no que diz respeito às práticas de corrupção e à relação, que estes movimentos procuram estabelecer, entre secularismo e autoritarismo. Note-se que a UE conhece, agora, importantes dificuldades em identificar os interlocutores 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. Acresce, ainda, a potencial presença de novos atores regionais

e globais – como a Turquia, o Irão, os países do Golfo, a Rússia, a Índia e a China – que poderão apresentar melhores perspectivas de cooperação aos países do Sul do Mediterrâneo do que as defendidas pela UE (pela disponibilidade de financiamento e ausência de condicionalidade política).

Tendências demográficas e macroeconómicas

Mas para além da dimensão política, a UE depara-se com outros importantes desafios, ao nível social e económico. As reivindicações e expectativas demonstradas durante as manifestações populares que caracterizaram a “Primavera Árabe” tornam claras várias tendências demográficas e macroeconómicas às quais a UE não pode ser indiferente. Desde logo, a incapacidade dos mercados do Sul do Mediterrâneo em absorverem uma população ativa cada vez mais jovem e instruída, o que tem resultado, na última década, em crescentes fluxos migratórios orientados para economias desenvolvidas, como as europeias⁴. Ao contrário do que acontece com a UE, a tendência, nos países do Sul do Mediterrâneo, continua a ser de crescimento demográfico, com a idade média da população a variar entre os 20 e 30 anos. Mesmo a registar-se um crescimento económico na região, certamente afectado pelo período de crise global, é provável que a tendência migratória se mantenha e que os países da UE continuem a ser destinos privilegiados. Esta preocupação com o controlo de fluxos migratórios, tem sido um dos principais pontos da agenda de cooperação política entre a UE e os países do Sul do Mediterrâneo, no quadro da “Abordagem global da UE para a Migração e Mobilidade”⁵. O objectivo da UE é, por um lado, criar quadros comuns com os países do Sul do Mediterrâneo para o controlo de fluxos transfronteiriços e, por outro, desenvolver políticas de intercâmbio académico e formação profissional que promovam a migração qualificada.

No que concerne à dimensão económica, os últimos anos tornaram evidente uma crise internacional, que originou um significativo aumento do preço dos alimentos e dos recursos energéticos, ao que acresce o que tem sido caracterizado como “fracasso” do modelo de desenvolvimento assumido pelas Organizações Internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, ou a própria UE. Trata-se da promoção de um desenvolvimento económico assente em princípios neoliberais, conforme acordado no Consenso de Washington de 1989, que resulta em melhorias macroeconómicas (como a balança comercial), mas não ao nível microeconómico (ex.: pobreza e desemprego). Isto significa que os problemas estruturais das economias da região mantiveram-se ao longo das últimas duas décadas, apesar das

RESPOSTA DA UE À 'PRIMAVERA ÁRABE'

14 de Fevereiro de 2011: Vice-Presidente da Comissão Europeia e Alta Representante para PESC visita a Tunísia.

31 de Março de 2011: Comissário Europeu para o Alargamento e Política de visita a Tunísia.

Fevereiro-Abril de 2011: Disponibilização, pela Comissão Europeia, de 80,5 milhões de euros para apoio suplementar à região. Inclui 40 milhões de euros de financiamento de emergência; 20 milhões de euros do Plano de Implementação Humanitária; 10 milhões de euros para apoio à reintegração de cidadãos no Chade, oriundos da Líbia; 10,5 milhões de euros de financiamento da Protecção Civil para apoio à evacuação de nacionais de países terceiros.

8 de Março de 2011: Comunicado Conjunto da Comissão Europeia e da Alta Representante para PESC "A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean". Sublinha a necessidade da UE apoiar os processos de transformação política tendentes a uma maior participação da sociedade civil, promoção da liberdade, dignidade e emprego, baseada no respeito dos valores universais e interesses compartilhados. Defende a aplicação do princípio 'more for more', segundo o qual o incremento da assistência financeira pela UE, bem como instrumentos de mobilidade e acesso ao mercado europeu, dependem da consolidação de reformas políticas.

12 de Abril de 2011: Presidente da Comissão Europeia visita a Tunísia.

17 de Maio de 2011: Inaugurada a Delegação da UE em Benghazi (Líbia)

25 de Maio de 2011: Comunicado Conjunto da Comissão Europeia e da Alta Representante para PESC "A new response to a changing Neighbourhood". Admitindo a existência de resultados limitados da Política Europeia de Vizinhança (PEV) face ao Sul do Mediterrâneo, este documento visa flexibilizar e agilizar os instrumentos da UE, de forma a permitir uma resposta mais rápida às evoluções na região, bem como a processos de reforma e consolidação democráticas mais prolongados no tempo.

7 de Junho de 2011: Criação da *Task Force* da UE para o Sul do Mediterrâneo. Composta por representantes do Serviço de Ação

Externa da UE, do Banco Europeu de Investimento e do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento, com o objectivo de coordenar a assistência aos países em processo de transição no Norte de África e Médio Oriente.

14 de Julho de 2011: Presidente da Comissão Europeia visita o Egipto.

26 de Setembro de 2011: Criação do Programa SPRING (*Support for partnership, reforms and inclusive growth*).

Programa de financiamento a iniciativas nos países do Sul de Mediterrâneo, com o objectivo de apoiar as reformas democráticas e consequente adaptação institucional. Disponibiliza um total de 350 milhões de euros (65 milhões em 2011 e 285 milhões em 2012, podendo este montante ser aumentado de acordo com a *performance* dos Estados destinatários).

27 de Setembro de 2011: Disponibilização do Instrumento de Apoio à Sociedade Civil. Previsão de um financiamento anual de 22 milhões de euros para o período 2011-2013.

Outubro de 2011: Aplicação das Parcerias para a Mobilidade, com a Tunísia e Marrocos.

Aplicação aos países do Sul do Mediterrâneo, de acordo com um processo de negociação bilateral, de um dos instrumentos criados no quadro da Abordagem global da UE para a Migração e Mobilidade. Estas parcerias visam facilitar e organizar os mecanismos de imigração legal, através da criação de medidas comuns entre a UE e o estado parceiro (ex.: facilitação de visto; mecanismos de readmissão de migrantes, etc.).

16 de Dezembro de 2011: Aplicação do Programa ERASMUS Mundos ao Sul do Mediterrâneo. Disponibilização de um total de 1084 bolsas para 2011/2012, a atribuir a alunos, investigadores e docentes do ensino superior das duas margens do Mediterrâneo, no quadro do programa de intercâmbio universitário.

22 de Dezembro de 2011: Aprovação de um novo programa regional de apoio à reforma política e democrática no Sul do Mediterrâneo. Resultado de uma parceria entre a UE e o Conselho da Europa, visa complementar o apoio aos processos de transformação política na região, através de um financiamento suplementar de 4 milhões de euros para 2012.

a sua natureza interna, garantindo assim a legitimidade perante as expectativas de maior participação política dos cidadãos, ao mesmo tempo que deve contribuir para um ambiente de recuperação económica na região (por exemplo, através da abertura do mercado europeu a produtos agrícolas do Sul do Mediterrâneo).

Por outro lado, pelos conflitos reais e latentes que assolam o sul do Mediterrâneo, sejam os decorrentes da "Primavera Árabe" – como a estabilização da Líbia e a guerra civil na Síria – sejam aqueles que se mantêm, há décadas, como o conflito israelo-palestiniano. A Líbia, após a intervenção militar externa e a queda do regime do Coronel Khadafi, encontra-se num ambiente de intensa competição pelo poder – que, dadas as características sócio-culturais da população, poderá resultar, no limite, numa desfragmentação do Estado –, agravado pela incapacidade das autoridades em controlar o tráfico de armamento, com consequências para a segurança dos países limítrofes. A Síria encontra-se, há mais de um ano, em guerra-civil, com consequências internas – crescente violência e tensão entre as diversas comunidades – e externas, dado potencial de desestabilização regional. Finalmente, o conflito israelo-palestiniano, face ao qual a UE procura afirmar-se como um parceiro no processo de negociação. Seja pela ausência de contactos formais entre as partes – Governo Israelita e Autoridade Palestiniana –, seja pelas divergências internas (em Israel e Territórios Palestinos Ocupados) face ao caminho a seguir, o sucesso de um processo de paz sustentado parece estar longe da concretização.

O cenário regional no Sul do Mediterrâneo é, assim, marcado por incerteza e expectativa. Incerteza face ao atual momento de instabilidade que se vive na região, bem como do potencial contágio dos movimentos de contestação a regimes que, aparentemente, se mantêm imunes às alterações políticas; e expectativa face ao potencial demonstrado por uma sociedade civil até agora menos-prezada pelos regimes autoritários e que se tem revelado perseverante face aos objectivos a atingir. À União Europeia resta proporcionar o necessário apoio à promoção do bem-estar – social, político e económico – destas sociedades civis, ao mesmo tempo que garanta a manutenção dos interesses europeus, económicos e de segurança. ■

Notas

¹ In *A Secure Europe in a Better World – The European Security Strategy* (p. 8). Documento aprovado pelo Conselho Europeu, realizado em Bruxelas em 12 de Dezembro de 2003, e elaborado sob a responsabilidade do Alto Representante da UE, Javier Solana. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/european-security-strategy?lang=de>.

² COMISSÃO EUROPEIA (2011) – *Euro-Med 2030 – Long Term Challenges for the Med Area*. Luxemburgo: Gabinete de Publicações da União Europeia.

³ Idem, p. 8.

⁴ Cf. RODRIGUES, Teresa e FERREIRA, Susana (2011) – *Realidades Demográficas no Mediterrâneo. II – Dinâmicas migratórias e análise a longo prazo das tendências demográficas (1950-2050)*. GEEMA Working Paper, disponível em <http://www.geema.org/?no=251000100886,001>.

⁵ Cf. Portal da UE – 'Abordagem global da UE para a Migração e Mobilidade'. Disponível em http://ec.europa.eu/news/external_relations/111121_pt.htm.

Fonte: Portal da UE, EuropeAid, disponível em http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/arab_spring/index_en.htm

políticas desenvolvidas pela UE, tendo mesmo vindo a agravar-se em virtude da incapacidade de adaptação ao mercado global. Apesar dos processos de transformação política em curso, a reestruturação das estruturas económicas dos países do Sul do Mediterrâneo não será rápida, e potencialmente agravada pelo cenário de crise global.

Que estabilidade?

Os acontecimentos que marcam o Sul do Mediterrâneo, desde o final de 2010, demonstram 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.

Desde logo, pela instabilidade política. Os processos de transição, sejam num sentido democrático ou retrocesso ao autoritarismo, são, por natureza, conflituais e prolongados no tempo. A UE, tal como outros estados ocidentais, parece não dispor de uma substantiva capacidade para influenciar as dinâmicas internas dos estados em processo de transformação, podendo apenas ajudar a acelerar ou abrandar dinâmicas de mudança, mas não a determinar resultados finais. Ao contrário, a UE deve procurar assegurar que estes processos mantêm