

Barcelona, Cinco Anos Depois

George Joffé

As expectativas dos países que participam na parceria euro-mediterrânica - os Quinz e os seus vizinhos do Sul - são muito diferentes. Para consolidar o processo de aproximação, é preciso devolver o sentido de iniciativa aos países do Sul e criar uma zona de comércio livre em todo o espaço mediterrânico.

Cinco anos passados sobre a declaração de Barcelona, de Novembro de 1995, que postula os fundamentos de uma zona de prosperidade, paz e estabilidade em toda a região mediterrânica, é útil passar em revista os resultados da parceria então criada, à luz das ambições e dos objectivos dos países signatários.

A iniciativa da parceria euro-mediterrânica pertenceu indiscutivelmente à União Europeia, e por isso se compreende que a sua gestão fosse, em larga medida, confiada à Comissão. A responsabilidade política, porém, cabe aos ministros dos Negócios Estrangeiros dos países signatários, que em certa medida a delegam nos altos funcionários seus representantes. Devido, por um lado, ao facto de a gestão da parceria estar na mão dos europeus e, por outro, ao descalabro do processo de paz do Médio Oriente, os países do Sul sentem que o controlo da parceria lhes escapa, ou que dela são membros menores, o que se reflecte no clima de confiança que se pretende criar e afecta, por seu turno, a cooperação em matéria de segurança.

Analisamos aqui, com base num estudo sobre o processo de Barcelona feito no quadro do IEEI a pedido do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a evolução das atitudes perante a parceria segundo dois eixos principais: o capítulo económico, ou seja, os acordos bilaterais de associação que assentam no postulado de que o livre comércio de bens e serviços estimula o crescimento económico; e o aspecto propriamente multilateral, que abrange os dois outros capítulos da declaração de Barcelona, um sobre questões políticas e de segurança e outro sobre questões sociais e culturais.

Norte contra Sul?

Como seria de esperar, a parceria é encarada de maneira muito diferente no Norte e no Sul do Mediterrâneo. Se os europeus privilegiam uma visão integrada da parceria, os países do Sul centram-se nos aspectos económicos. A atitude de cada país é ditada em larga medida pelo empenhamento posto na constituição da parceria e pelo lugar que o Mediterrâneo ocupa na sua política externa. Na Europa, levantam-se algumas dúvidas sobre a real possibilidade de concretizar através da parceria os objectivos traçados, a par da consciência generalizada de que as questões nacionais e europeias dominam a agenda, em detrimento das questões externas. Os media e o público manifestam geral desinteresse e desconhecimento, tanto mais marcado quanto maior é o afastamento da região.

O Governo espanhol, um dos mais activos promotores da parceria e que se considera hoje um dos seus grandes apoiantes, está vivamente empenhado em todas as iniciativas a ela ligadas. Semelhante atitude têm Portugal e a Itália, para quem o Mediterrâneo constitui área especial de interesse, em virtude das ligações (comércio, energia) que mantém com os países do Sul. O Governo português salienta, por seu turno, o carácter multilateral do processo. Os três "grandes", embora empenhados no sucesso da parceria, têm porém expectativas bem mais moderadas. Na Alemanha, para além do processo de paz do Médio Oriente e da Turquia, o Mediterrâneo é secundário nas considerações estratégicas e também na opinião pública. O Governo francês, tradicionalmente virado para o Mediterrâneo

Ocidental, sendo embora um sólido partidário da parceria, subalterniza-a em relação aos interesses nacionais. O Governo britânico, que, apesar das tradicionais considerações estratégicas, tem pouco interesse pelo Mediterrâneo enquanto tal, possui uma visão eminentemente pragmática da parceria, que secundariza perante o Médio Oriente.

No Sul, mais fragmentário, as atitudes são ainda mais variadas. Apesar da natureza multilateral dos capítulos político e social, a sua aplicação é dificultada pela fractura que a crise do Médio Oriente cria entre Israel e os países árabes, e pelas diferentes posições dos governos perante as questões políticas e culturais. Quanto à uniformidade pretendida pelo modelo único dos acordos de associação, o actual acordo com Israel baseia-se em arranjos que vigoram desde 1975, e a união aduaneira com a Turquia, e a perspectiva de adesão a prazo, criam expectativas e condições muito diferentes, ao passo que os restantes países se confrontam com situações completamente novas em consequência dos acordos já firmados ou em vias de o serem.

O Governo turco considera que a parceria atenuou a fragmentação que do seu ponto de vista existia no perímetro mediterrânico. A atitude de Israel é em muito maior medida ditada pelo desejo de reforçar as relações com a Europa, apesar da desconfiança que lhe merece a política da União Europeia em relação ao processo de paz. A Jordânia tem expectativas mais próximas das dos outros parceiros do Sul, esperando que a parceria contribua para atrair capitais estrangeiros e gerar transferências de tecnologia, facilitando o acesso ao mercado global. O Governo marroquino espera da parceria um estímulo aos fluxos de investimento; manifestam-se igualmente receios de que agrave a assimetria Norte-Sul, e o público em geral ignora-a ou não lhe atribui importância de maior.

São semelhantes as posições na Tunísia, embora o Governo tenha há muito reconhecido que o futuro do país está numa ligação com a União Europeia. Sem que haja uma ideia clara das consequências concretas, a parceria cria a vaga esperança de algum abrandamento dos entraves à imigração. A posição da Argélia é um pouco diferente, e embora o Governo, no intuito de ressuscitar o sector privado não petrolífero, queira convencer os investidores estrangeiros de que o país constitui uma opção segura de investimento, os benefícios do capítulo económico da parceria tardarão provavelmente a fazer-se sentir.

As tensões no seio do Governo egípcio revelam-se no facto de, um ano depois de concluídas as negociações, o acordo de associação não ter sido ainda assinado, apesar de a meta de Junho de 2000 ter sido fixada por decisão presidencial. As expectativas palestinianas, como é natural, prendem-se muito mais com a resolução do conflito com Israel. A intenção que preside ao acordo transitório transcende os objectivos económicos e visa igualmente atrair as atenções europeias sobre o processo de paz.

Na Europa, existem preocupações com a reacção dos sectores económicos e dos investidores, que parecem encontrar poucas perspectivas viáveis de negócio nos países do Sul. A ampliação das negociações para incluir a agricultura nos acordos de comércio livre levará provavelmente a manifestações de protesto dos sectores agrícolas nacionais, e a uma divisão Norte-Sul dentro da Europa. Os sectores industriais, pelo contrário, vêem com bons olhos os acordos de comércio livre, embora pareçam insensíveis à vantagem decorrente dos baixos custos salariais nos países do Sul (à semelhança do que acontece entre Israel e os países árabes), e têm tardado em aproveitar as oportunidades de investimento criadas pela parceria. Há que ponderar cuidadosamente este aspecto, pois a potencial atracção de investimento foi uma das principais razões que levou os países do Sul a aderirem à parceria. Se bem que, para o Sul, os acordos de associação continuem a ser o aspecto fulcral, avolumam-se os receios quanto ao seu impacte económico, tanto em matéria orçamental, dada a erosão das receitas aduaneiras causada pelo desarmamento pautal, como em matéria de reestruturação industrial, e com eles a reivindicação de uma parceria económica mais equitativa. Embora tenham duplicado durante os anos da década de 1990, os fluxos de investimento directo

estrangeiro resultam, em parte, de privatizações que não irão repetir-se. Em certos países, o IDE destina-se maioritariamente ao petróleo e ao gás, o que explica o forte acréscimo verificado na Argélia. É no entanto evidente que os maiores entusiastas da parceria são os países com maior afluxo de investimento estrangeiro: Marrocos, a Tunísia e a Turquia.

A dimensão multilateral: aquém da ambição e da expectativa

A parte multilateral do processo de Barcelona será possivelmente, a prazo, a mais importante para criar uma verdadeira comunidade mediterrânica ligada à Europa. O capítulo político é o mais tangível, por ser reforçado nos acordos de associação pela asserção genérica de que as partes se comprometem a encorajar activamente a democratização do processo político e o respeito pelos direitos do homem. Os promotores da parceria estavam aparentemente convencidos de que caberia exclusivamente aos governos concretizar esses objectivos, o que se traduz numa condicionalidade política de facto nos acordos de associação. Barcelona pôs no entanto a tónica no papel da sociedade civil, e estão em curso iniciativas várias, centradas em particular nos direitos do homem, com vista a dinamizar o sector não governamental e a estimular o contacto directo entre as sociedades.

Poucos governos europeus vão de um modo geral além do discurso sobre a "boa governação" – expressão que evita colocar directamente em causa o comportamento democrático ou não dos governos – e os direitos do homem. Os escandinavos são talvez os mais empenhados, embora façam cedências em nome de objectivos mais vastos, no contexto, por exemplo, do processo de paz do Médio Oriente. Os parlamentos são mais activos, e em França, por exemplo, houve quatro debates parlamentares sobre o processo de Barcelona, bem como sobre Israel e a Tunísia, que deram proeminência aos direitos do homem. O público europeu alheia-se do tema da governação e dos direitos do homem no Mediterrâneo, a não ser que uma crise lhe prenda particularmente a atenção. Nos países do Sul, este tema surge ligado aos acordos de associação e à interpretação que deles fazem os respectivos governos, tanto mais que não parecem existir sanções que dêem ao segmento multilateral da parceria maior peso sobre as suas acções. Nenhum governo – excepção feita à Turquia – se sente minimamente coagido pelas exigências dos governos, dos cidadãos ou das instâncias da União Europeia nesta matéria.

Segurança exclusivamente soft

Embora presida à declaração de Barcelona o conceito de "segurança através da cooperação", é evidente que esta se cingirá essencialmente à soft security. Aliás, não há sequer consenso sobre as questões de hard security, nem mesmo sobre se estas cabem no âmbito da parceria. O interesse da NATO pela região ajudou à confusão reinante; a agenda mediterrânica da NATO poderá sobrepor-se em parte às preocupações de segurança da parceria, particularmente em matéria de migrações, droga, crime transnacional e terrorismo internacional. A aprovação da Carta para a Paz e a Estabilidade no Mediterrâneo, prevista para o final da presidência francesa, ficou adiada devido ao agravamento da crise do Médio Oriente. E ninguém sabe ao certo o que a Carta irá acrescentar quanto à clarificação dos objectivos da cooperação em matéria de soft security.

Se há diferentes posições em relação à agenda de segurança da parceria, a migração é, porém, um traço comum. A imigração ilegal é uma preocupação generalizada na Europa. E embora os migrantes ilegais oriundos do Mediterrâneo sejam poucos em Portugal e no Reino Unido, a região funciona como via de acesso de migrações de outras origens. Apesar dos acordos de Schengen, a inexistência de uma política comum de imigração gera enormes dificuldades à gestão do fenómeno nos países da União individualmente considerados.

Os parceiros do Sul estão mais que predispostos a cooperar em matéria de segurança soft, mas são igualmente avessos às iniciativas de hard security, que consideram aliás dirigidas contra si. O diálogo mediterrânico da NATO é bem aceite na região, porém, e vários países participam em operações de manutenção e imposição da paz ao lado das tropas aliadas. Além disso, os países do Sul estão

perfeitamente conscientes de que, excluindo a proliferação das armas de destruição em massa e dos sistemas de mísseis, não existem ameaças de segurança no sentido Sul-Norte.

Para uma parceria mais efectiva

Barcelona não cumpriu ainda os objectivos que se propôs, nem se realizaram as expectativas dos países signatários, designadamente os do Sul. Manifesta-se uma certa descrença, inclusive na Europa, quanto à real possibilidade de a parceria concretizar esses objectivos. Isto não significa, porém, que não haja unanimidade na convicção de que a parceria é útil e vontade de levá-la a bom termo. Há decerto inúmeras sugestões a fazer nesse campo. Três aspectos parecem, porém, prioritários:

-Se nem os europeus sabem o que é a parceria, que dizer das sociedades dos países do Sul? O aspecto da consciencialização pública deve ser objecto de atenção imediata.

-Os países do Sul não se sentem verdadeiramente parte activa no processo, que consideram mais como uma imposição europeia do que como iniciativa sua.

- Devolver o sentido de iniciativa aos parceiros do Sul passa necessariamente pela criação da zona de comércio livre euro-mediterrânica, MEFTA, como objectivo prioritário, fazendo assim com que os países do Sul participem directamente, a par dos seus parceiros europeus, na gestão do processo de Barcelona.