

A democracia e a Parceria Euro-Mediterrânica: perspectivas europeia e árabe

Richard Gillespie¹, Richard Youngs²

A questão da democracia tem vindo gradualmente a assumir uma cada vez maior importância no seio da Parceria Euro-Mediterrânica (PEM). Desenvolvem-se políticas europeias para encorajar a liberalização política nos Estados árabes; existem processos de reformas políticas limitadas em alguns Estados do Sul do Mediterrâneo; e estabelecem-se progressivamente, desde o 11 de Setembro, laços entre o terrorismo e a repressão política. Neste contexto, importa analisar as perspectivas europeia e árabe em relação à democracia e explorar as suas consequências para a evolução do *volet* político da PEM.

A União Europeia e a democracia

Crucial para entender a importância que a União Europeia (UE) atribui à democracia está a visão de que existe uma orientação ideológica comum na base da política internacional da União. Quase todo o trabalho da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) aponta agora para as evidentes dinâmicas baseadas na identidade presentes no perfil de política externa da UE. O compromisso em relação às reformas democráticas em países terceiros é, neste sentido, visto como sendo o reflexo dos valores que sustentam a própria *raison d'être* da União. Enquanto organismo vocacionada para o alastramento e a protecção das normas democráticas através de parcerias colectivas de segurança, a UE é habitualmente apresentada como modelo normativo cuja identidade essencial se liga às concepções democráticas e liberais dos direitos humanos individuais. Assim, muitos analistas vêem o compromisso em relação à promoção da democracia e dos direitos humanos como cálculos racionalistas transcendentais, centrados no desenvolvimento da identidade própria da União. A legitimidade interna da União e o apoio externo ao desenvolvimento democrático são frequentemente apresentados como elementos que se reforçam mutuamente – como duas faces da mesma moeda.

Considera-se que foi esta lógica que esteve subjacente ao apoio prestado pela UE à consolidação democrática na Europa Central e de Leste, nos anos 90, e foi mais recentemente invocada para explicar a intervenção europeia no Kosovo e as iniciativas pós-conflito na região dos Balcãs. A utilização da PESC para reforçar a busca pela democracia e os direitos humanos também tem sido interpretada como parte do esforço para reforçar a identidade e legitimidade «europeias». Da mesma forma, o significativo papel desempenhado pelas redes de ONGs europeias na criação desta identidade normativa é visto como dando uma orientação à

¹ School of Politics and Communication, Universidade de Liverpool.

² Norwegian Institute for International Relations, Oslo.

sociedade civil para a compreensão da construção democrática. Nesta linha, continua a ser importante que os Estados da margem sul do Mediterrâneo entendam mais claramente de que forma os conceitos de cooperação e parceria transfronteiriça, com base na democracia, estão profundamente presentes na auto-imagem da UE.

De forma mais substantiva, a experiência de integração europeia criou um laço entre a democracia e a mitigação de conflitos. Na perspectiva da UE, a democracia é frequentemente vista como sinónimo de moderação e cooperação regional. Esta lógica mais instrumental também permeia o desejo expresso de encorajar a democratização dos Estados do Sul do Mediterrâneo. Após o 11 de Setembro, a democracia tem sido sistematicamente apresentada como elemento crucial para o combate às raízes do terrorismo e aos sentimentos anti-ocidentais do mundo árabe – e se já estava presente antes do 11 de Setembro, tornou-se ainda mais relevante nos últimos três anos. Neste sentido, a democracia, para os europeus, é uma urgência, como forma de restabelecer a legitimidade e a credibilidade da governação nas sociedades árabes. Em nenhum outro lado isto é tão claro como nos territórios palestinos, impulsionando o apoio da UE à reforma institucional da Autoridade Palestina. Mesmo na Argélia, país em relação ao qual os Estados europeus têm sido acusados, desde o início dos anos 90, de desencorajarem activamente a democracia, as declarações da União e de alguns Estados (mesmo a França) têm enfatizado mais fortemente que um processo de melhoria da democracia deve fazer parte de qualquer solução sustentável para o conflito do país – e se muitos podem duvidar da sinceridade destas afirmações, a mudança no discurso reflecte, pelo menos, uma maior presença da democracia na «caixa de ferramentas de resolução de conflitos» da UE. Se ainda existem, na prática, *double standards* na abordagem europeia à democracia, há simultaneamente uma maior insistência na pertinência estratégica global das reformas políticas nos Estados em desenvolvimento.

Na experiência europeia, a democratização é igualmente percebida como estando directamente ligada à modernização económica. Central para a abordagem da UE é a visão de que a mudança política tanto está na base da modernização económica como sustenta o desenvolvimento baseado no mercado. Sustenta-se, assim, que a lentidão das reformas do mercado nos Estados do Sul do Mediterrâneo está indissociavelmente ligada à capacidade das elites autocráticas de se conservarem no poder. A precaução dos governos árabes na aproximação à área de comércio livre euro-mediterrânica tem sido vista como testemunho desta ligação, na medida em que os regimes receiam a contaminação da liberalização económica para o campo político. Na medida em que os governos do Sul do Mediterrâneo têm, até ao momento, prosseguido a reforma do mercado através de um *maior* uso da discricionariedade executiva, pode-se questionar se se aplica ao Médio Oriente a visão da UE de emergência tranquila da democracia a partir de processos de mudança económica.

A política europeia tem, na prática, procurado reforçar a «capacidade democrática» e alargar o apoio aos valores democráticos, o que tem levado a uma crescente proeminência da esfera socio-cultural das actividades da PEM e da sua ligação – mesmo que ainda insuficiente – à

agenda de promoção democrática. O objectivo declarado tem sido a utilização de instrumentos de *soft power* e de pressão dos pares para gerar um desejo positivo de mudança política nas sociedades mediterrânicas. Neste sentido, as abordagens europeias concebem a democracia como um processo construído de baixo para cima, o que supostamente tem relevância para se alcançarem objectivos de desenvolvimento.

As cláusulas democráticas dos acordos de associação da PEM não foram invocadas para suspender a cooperação com qualquer um dos parceiros mediterrânicos, mas foram, pelo contrário, usadas para o exercício de uma pressão suave sobre casos específicos de direitos humanos. O apoio à democracia tem aumentado, tanto em quantidade como no nível das iniciativas de ajuda política, mas os doadores europeus não favoreceram particularmente actores da sociedade civil que trabalhem directamente na causa das reformas democráticas. Pelo contrário, o financiamento à democracia tem sido indirecto, estando largas fatias do orçamento de ajuda política atribuído a, por exemplo, organizações de emprego, educação sobre direitos económicos e sociais e projectos sobre direitos dos imigrantes. A França, o maior doador individual, tem favorecido mais os projectos culturais do que questões políticas directas nos seus orçamentos de direitos humanos. A cláusula da Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH) que permite à Comissão financiar projectos a que se opõem os governos dos Estados receptores não foi, na prática, utilizada com qualquer efeito de monta. Nenhuma condicionalidade efectiva foi usada para garantir que ONGs e outros órgãos da sociedade que recebem fundos da UE tenham total autonomia do Estado na gestão dos seus projectos apoiados pela Europa.

Se é certo que está a tomar forma um certo grau de genuína comunalidade europeia, existem variações na abordagem conceptual dos Estados membros. Os Estados nórdicos são grandes apoiantes da linha de desenvolvimento de baixo para cima para aumentar a *accountability*; a Alemanha e a Holanda centram-se mais no papel das ONGs nas questões dos direitos dos trabalhadores e das mulheres, o Reino Unido ainda é o Estado que mais prioridade dá à democracia como sendo quase um acessório das reformas económicas e da administração pública; a França, a Espanha e a Itália ainda preservam, em parte, uma tendência para ver a democratização como um processo de cima para baixo, através da negociação de pactos entre as elites políticas. Mas, todas estas variantes erram – seja deliberadamente ou por excesso de optimismo – na medida em que consideram que a mudança política pode emergir tranquilamente, sem coerção ou conflito.

As abordagens da UE agregam geralmente a democracia e os direitos humanos. Na prática, a maioria dos instrumentos políticos tem mais como objectivo melhorar os padrões de protecção dos direitos humanos do que a democratização em si mesma. Da mesma forma, a prioridade tem sido dada à necessidade de garantir a boa governação, mais limpa e menos arbitrária, e não tanto a um governo plenamente democrático. Isto demonstra alguma incoerência nos objectivos europeus. Reformas específicas em termos de direitos humanos e boa governação são concebidas por muitos *policy-makers* como forma de garantir maior legitimidade, logo

estabilidade, aos regimes actuais – mas também são apresentadas como elementos do tipo de democratização que traria sequencialmente a *mudança* de regime.

Cada vez mais presente nas declarações de governos europeus está a compatibilidade plena entre a democracia e o Islão. Os ministros da UE parecem inequivocamente certos e confiantes que qualquer rejeição da democracia por parte de grupos islâmicos constitui necessariamente uma «má interpretação» ou uma «distorção» do Islão. Quando os regimes autoritários do Médio Oriente jogam cada vez mais com o apelo ao sentimento islâmico, a sua vantagem em relação aos interesses estratégicos europeus sobre qualquer democracia sustentada no Islão pode ter diminuído.

Em termos de políticas concretas, no entanto, a abordagem da UE à promoção democrática baseia-se largamente em ONGs activistas de tipo ocidental. As formas institucionais locais recebem muito pouco apoio. As políticas europeias, na prática, deixaram pouca margem de manobra a iniciativas que pretendam encorajar o persistente debate sobre a forma árabe de quasi-democracia, baseada em organizações tradicionais como as mesquitas, os bairros e as aldeias, a tribo, associações profissionais e sindicatos. O envolvimento europeu com grupos islâmicos «moderados» foi *ad hoc* e provisório, e não houve uma tentativa concertada por parte da Europa de pressionar os governos mediterrânicos para que garantam maior espaço político a grupos islâmicos mais moderados. As queixas contra a detenção de forças islâmicas foi menor do que a atenção prestada a casos que envolvem figuras da sociedade civil mais ao estilo ocidental. Os sindicatos profissionais islâmicos não receberam apoio. Os *fora* de diálogo criados para explorar comunalidades inter-religiosas excluíram invariavelmente qualquer representação islâmica relevante. Tudo isto reforça a perspectiva árabe de que o conceito europeu de democracia é rigidamente secular e permite pouca expressão a identidades religiosas fortes. Mesmo se a tendência para afirmar a democracia e a religiosidade como mutuamente exclusivas é conceptualmente questionável, o discurso europeu é frequentemente visto como próximo de assumir que a democracia é um meio de eficazmente diluir o fervor religioso.

O debate democrático nos parceiros mediterrânicos

Os regimes do sul do Mediterrâneo exibem uma variada mistura de leituras selectivas da democracia, por um lado, com proclamações voluntariamente distorcidas de progresso democrático, por outro. O rei Mohammed VI proclamou a necessidade de reforma segundo um «modelo marroquino», de preferência a um padrão tradicional *standard* ocidental e liberal. Para o governo marroquino, a «liberalização política» não deve servir para limitar de forma significativa o controlo do palácio sobre áreas chave políticas. A alternância é apresentada como forma de reforçar o consenso «nacional» em vez de ser uma forma de abertura significativa dos parâmetros de competição política. Esta concepção paternalista da «democratização» é responsável, *inter alia*, pela diminuição da liberdade da imprensa, pelo rígido controlo pessoal do rei sobre as reformas anti-corrupção e pela permanente exclusão do Movimento Justiça e Solidariedade do xeique Yassine. Na Jordânia, a reforma política tem sido

acompanhada pela manipulação deliberada dos círculos eleitorais, de forma a prejudicar tanto a oposição islamista como a maioria palestina, a democracia é concebida como um veículo para a legitimação do regime através de laços plebiscitários directos entre o governo e os independentes tribais; o que conseguiu, porém, foi afastar o apoio de instituições e partidos.

No Líbano, a concepção democrática das elites liga-se à partilha de poder, e a recuperação da total soberania nacional, por contraste com a tutela síria, é reconhecida como sendo um pré-requisito à remoção das restrições ainda existentes na competição política. Tanto na Argélia como na Palestina as elites interpretaram a dimensão «democrática» das reformas políticas como sendo o crescimento das estruturas presidenciais para que reflectam uma vontade genérica da opinião pública de paz. Bouteflika e Arafat procuraram apelar directamente às populações, torneando instituições intermediárias³.

A hegemonia do partido no poder reina no Egipto, enquanto a Tunísia e a Síria desafiam mais abertamente os conceitos Ocidentais de democracia. Apesar da recente circulação, no seio do Partido Nacional Democrata egípcio, de um *discussion paper* sobre democracia, Gamal Mubarak, o aparente herdeiro, rejeitou explicitamente a possibilidade de reformas democráticas como o fim do estado de emergência ou passos em direcção a eleições directas, multipartidárias, para a Presidência⁴. Bashar Assad, entretanto, afirmou explicitamente que qualquer hipótese de reforma política estava fora da agenda, sendo a prioridade a reestruturação económica. Em termos práticos, a competição eleitoral formalmente multipartidária na Tunísia não funcionou enquanto forma de diminuição dos poderes da Presidência⁵. Na Líbia, a *accountability* do regime tem sido vista pelas lentes de conselhos consultivos informais e locais, estruturas *sui generis* com capacidades muito circunscritas. Todas estes casos demonstram que o nacionalismo árabe ainda é frequentemente mobilizado enquanto credo anti-democrático.

Em termos comparativos, o que ainda espanta é a ausência nos Estados do Sul do Mediterrâneo de qualquer agitação de monta claramente em prol da reforma democrática; o que existe, aliás, é uma vasta crítica à democracia ocidental, por ser demasiado secular. As reformas económicas não parecem ter levado a uma diminuição de dinâmicas do tipo *rentier*, suficientes para alimentar a pressão para um controlo democrático sobre o exercício da administração pública. Nenhuma outra região atingiu níveis similares de desenvolvimento económico com tal pobreza de apoio efectivo à democratização. Os actores seculares ou apoiaram ou pelo menos toleraram os regimes enquanto travões aos grupos islâmicos – capazes de explorar o desespero de massas pobres, frequentemente iletradas, cépticas em relação à possibilidade de melhoria social e económica no quadro dos actuais sistemas políticos. Simultaneamente, os regimes construíram, habilidosamente, alianças com os actores económicos, as burocracias e os sindicatos, jogando-os uns contra os outros e preservando as

³ Volpi, 2000.

⁴ *Financial Times*, dossier especial sobre o Egipto, 22 de Outubro de 2003.

⁵ Murphy, 2000: 25; Sadiki, 2002a: 505.

relações de dependência⁶. Alguns analistas sublinham que o facto de os partidos políticos na região serem, em grande medida, construídos em torno de líderes individuais ou famílias demonstra a ausência de movimento ideológicos ou classistas e de raízes sociais profundas⁷. Por outro lado, a ideia de que deve existir um controlo democrático civil sobre os militares ainda se sustenta na justificação que a não-resolução do conflito israelo-palestino está na origem dos poderes significativos que os militares ainda detêm.

Existe uma grande diversidade de ideias no seio das forças islâmicas. Um factor significativo é o crescimento dessa diversidade desde a criação da PEM e, particularmente, após o 11 de Setembro. A irmandade muçulmana egípcia, o partido tunísino Nahda, o turco Partido da Justiça e do Desenvolvimento, adoptaram posições menos ambíguas em favor da democracia. A irmandade muçulmana jordana tem sido pró-democrática, mas sobretudo no sentido de concordância com os princípios genéricos do que tem sido um processo de reforma muito limitado levado a cabo pela monarquia hachemita: o boicote que a organização fez às eleições de 1997 foi mais um protesto em relação às injustiças eleitorais do que aos sistemáticos limites à liberalização política. Nas recentes eleições, tanto na Jordânia como em Marrocos, as forças islâmicas apresentaram um número limitado de candidatos com o objectivo específico de evitar um conflito pós-eleitoral com o executivo.

Por contraste, a Jama'a al-Islamiyya permanece profundamente anti-democrática, recusando-se a aceitar a noção de que os não-muçulmanos podem ter direitos de cidadania iguais aos crentes. O Hamas acabou por se excluir a si próprio do processo político pacífico. A FIS continua dividida entre o pró-democrata Abassi Madani e o firme anti-democrata Ali Belhaj. A amnistia e a *concordata civil* do presidente Bouteflika, de 1999, não conseguiram garantir a reintegração da FIS na arena política, pelo que Belhaj acabou por ganhar ascendência nesses debates internos. Com a libertação de Belhaj e Madani, os debates sobre ao futuro rumo do islamismo argelino estão, desde há algum tempo, muito vivos. Muitos grupos islâmicos continuam a considerar a verdade como imutável e não como uma construção, fruto da experiência histórica humana – o que se adequa mal aos pré-requisitos básicos da competição política. Para muitos, um importante obstáculo reside na antipatia existente entre os liberais seculares e as forças islâmicas moderadas; apesar da incorporação de grupos islâmicos nos parlamentos marroquino, jordano, iemanita, argelino e koweitiano, esta falta de cooperação não contribui para que se possa explorar produtivamente potenciais comunalidades democráticas.

Os dois lados do debate enfrentaram-se no conflito iraquiano. Alguns analistas salientaram como a falta de democracia do Iraque levou a uma sociedade fraca e delicada. Outros comentários apontaram para o perigo de a política americana poder levar a uma interpretação da «promoção democrática» como imposição e restrição da soberania por parte do Ocidente. Actualmente, não é claro se a mudança de regime no Iraque irá beneficiar ou prejudicar as reformas democráticas nos Estados mediterrânicos. Num momento tão crucial, o que é certo é

⁶ Brumberg, 2003.

⁷ Willis, 2002; Brumberg, 2003.

que qualquer instabilidade inspirada pelos xiitas no Iraque será usada pelos regimes no poder como justificação adicional para a ausência de reformas.

Apesar destes debates no seio dos islamistas, o que é certo é que para além de afirmações generalistas contra ou a favor da democracia, pouca análise detalhada existe que aponte para o tipo preciso de reformas políticas e de mudanças nas estruturas institucionais que melhor possa servir para combinar valores religiosos e seculares-liberais. O sistema híbrido iraniano é frequentemente referido, mas as crescentes tensões na estrutura política do Irão questionam o valor deste potencial modelo.

O princípio *shura* é habitualmente invocado como prova das potencialidades democráticas do Islão. No entanto, os conselhos *shura* são órgãos deliberativos e representativos informalmente consultados pelos líderes políticos e não órgãos eleitos, com poderes formais semelhantes aos parlamentos de tipo ocidental. Não são frequentes propostas que trabalhem expressamente a transformação do princípio *shura* num contexto democrático institucional formal. As afirmações frequentes de que a região pode desenvolver uma forma «islâmica» ou «árabe» de democracia ainda não foram devidamente sustentadas por ideias que apontem para a configuração dessa forma de pluralismo. Os debates são frequentemente defensivos e reactivos, centrados em questões como a compatibilidade entre o Islão e a democracia, e não reflectem uma exigência pública de estruturas pluralistas *per se*. Quando as forças islâmicas pretendem que estão a discutir os valores democráticos, na prática e frequentemente, estão a referir-se às reformas democráticas (invariavelmente pouco sinceras) dos regimes.

Convém salientar que uma ala significativa do Islão se «despolitizou», centrando-se na convergência entre a teologia e a actividade social. Esta tendência «social reformista» foi evidente em Estados relativamente reformistas, como Marrocos, bem como nos Estados árabes mais politicamente atrofiados, e teve como consequência uma maior ausência de debates sobre as estruturas políticas⁸. Também se pode verificar que muitos dos que se auto-intitulam «modernizadores» islâmicos defenderam o liberalismo mas têm sido ambivalentes em relação à democracia, salientando que o desenvolvimento religioso requer um tipo de protecção das liberdades e direitos individuais que não é necessariamente melhor preservado através da regras da maioria⁹. Estas tendências, resumindo, deixam por resolver as questões que se relacionam com a forma como a democracia se poderia sustentar nos *fora* islâmicos em vez de se basear em raízes seculares, como aconteceu noutras regiões.

A atitude dos «reformistas» do sul do Mediterrâneo em relação á agenda democrática da UE continua a ser bastante dúbia. Mesmo em Marrocos, muitas iniciativas relativas aos direitos humanos apoiadas pela Europa foram frustradas pelo governo, e praticamente nenhuma acção de cooperação da UE em questões institucionais mais «de baixo para cima», como o reforço dos parlamentos, dos partidos políticos ou o controlo civil sobre as forças militares foi facilitada. Os activistas da sociedade civil árabe não procuram a parceria com a Europa, como aconteceu

⁸ Roy, 1994.

⁹ El-Affendi 2003: 35.

com os actores sociais da Europa de Leste nos anos 80. Os contactos sociais e o entendimento mútuo ainda são relativamente limitados. Persiste a convicção generalizada no mundo árabe que os Estados ocidentais procuram promover a democracia como forma deliberada de minimizar a identidade islâmica. Uma queixa frequente é que agora se espera que os árabes aceitem as normas democráticas «europeias» sem que os europeus demonstrem qualquer vontade recíproca de abraçar, ou mesmo entender, os valores islâmicos.

Por outro lado, a ausência de progressos no conflito israelo-palestino diminuiu o entusiasmo dos actores da sociedade civil do sul do Mediterrâneo em relação a um envolvimento com a UE, ou mesmo à procura da pressão europeia, no apoio às reformas democráticas. Esta é, obviamente, uma observação familiar e bem conhecida, mas o facto é que a forma como os árabes (Estados e não-estados) lêem o que consideram ser a timidez da política europeia em relação às incursões israelitas tem uma influência potencial nas atitudes do sul perante a agenda democrática da União.

Desenvolver a agenda democrática

As questões apresentadas ilustram a variação considerável que existe entre europeus e árabes sobre a democracia, se bem que exista um maior consenso no campo europeu do que nos parceiros árabes em relação à aplicação prática dos princípios democráticos. Desenvolver a agenda democrática da PEM requer a existência de vontade política, tanto no Norte como no Sul, para uma efectiva cooperação neste domínio. A curto prazo, esta acção dependerá fortemente de *coalitions of the willing* sub-regionais, dada a reticência de alguns europeus e da maioria dos governos árabes em abraçar a promoção democrática. Paradoxal é que, em termos de potencial político, os mais liberais regimes do sul deveriam ser os melhores parceiros da promoção democrática europeia, mas, na prática, os países da União têm mais tendência a apoiar o *status quo* do que as reformas democráticas, por recearem que processos eleitorais mais competitivos possam levar ao poder regime anti-ocidentais. Exemplo da cautela do sul da Europa foram as declarações do chefe dos serviços de informação espanhóis, na sequência dos atentados de Casablanca, em Maio de 2003, que afirmou que *qualquer* mudança nas instituições de Marrocos seria uma mudança para pior¹⁰.

Será difícil angariar o apoio das elites do sul às medidas democratizadoras se elas forem pensadas apenas como redistribuição de poder, o que requererá a adaptação a um ambiente político mais competitivo se elas próprias quiserem sobreviver. Convém recordar-lhes, porém, que num passado ainda recente os reformistas associados aos regimes de Franco e de Salazar/Caetano se adaptaram com sucesso ao processo ibérico de democratização. Para além da conversão das elites, a agenda democratizadora da PEM poderia beneficiar da criação de laços com outros objectivos, que geram um apoio mais vasto no Sul – como o desejo de acabar com conflitos civis e de modernização económica. A democracia nem sempre é implantada por democratas e pode ser adoptada em alguns Estados árabes como

¹⁰ *El País*, 20 de Maio de 2003.

«instrumento de paz civil»¹¹. Da mesma forma, medidas para a expansão e desenvolvimento do ensino superior podem ser tomadas em nome da modernização económica, e podem igualmente, quando acompanhadas de uma mudança geracional¹², impulsionar a mudança democrática nos Estados árabes. Centremo-nos, porém, nas actividades de promoção da democracia que podem ser levada a cabo numa base euro-árabe, no quadro da PEM.

Um objectivo essencial dessa actividade deveria ser a expansão da participação política a sectores mais vastos da sociedade e da opinião pública. A maioria dos países da Parceria tem pelo menos um limitado grau de pluralismo político e alguma competição eleitoral que envolve partidos. Mesmo se as similaridades políticas entre a UE e os parceiros mediterrânicos são, de algum modo, superficiais, são um ponto de partida para a discussão sobre o futuro da evolução política da região mediterrânica. É certo que a tarefa de tornar os regimes políticos mais inclusivos não significa necessariamente um processo de evolução (por oposição a revolução) em todos os casos. No entanto, é aquele que é sancionado pelo sistema de valores do Processo de Barcelona e que pode ser cultivado pelos seus actores. O essencial é não só construir mais pontes entre os actores políticos *existentes* – por exemplo, através da proposta Assembleia Parlamentar Euro-Mediterrânica – mas também criar redes de diálogo e cooperação que envolvam *novos* actores. Integrando actores não-governamentais, como activistas pelas reformas, cientistas políticos, comentadores políticos e activistas partidários, nesses redes, financiadas regularmente, será possível promover um debate político mais amplo sobre as formas e os meios de gerar regimes mais legítimos na região do Mediterrâneo, um objectivo que merece o investimento político por parte da PEM. Se no centro das atenções devem estar os países do sul do Mediterrâneo, onde se encontram os mais agudos desafios à legitimidade dos regimes, alguma acção poderia e deveria ser desenvolvida numa dimensão euro-mediterrânica mais vasta, trazendo para a agenda tópicos como a representação das comunidades mediterrânicas residentes nos Estados da UE ou o papel das organizações não governamentais no Processo de Barcelona.

O que se sugere, assim, tem diferenças em relação às propostas apresentadas na comunicação da Comissão «Reinvigorating EU Actions on Human Rights and Democratisation with Mediterranean Partners'» que sugere a criação de um «nível técnico de diálogo, abaixo do nível político», para o desenvolvimento de uma agenda comum com alvos precisos em relação às liberdades de expressão, associação, etc.¹³. Reconhecer a existência de debate *político* a nível sub-estatal e promovê-lo como parte integrante do processo de construção da PEM seria, em si mesmo, um exercício de extensão dos parâmetros do diálogo euro-mediterrânico e serviria como ponto de referência para os esforços nacionais de criação de sistemas políticos mais inclusivos. Para além de envolver representantes dos partidos políticos, esse diálogo deveria ser aberto a diversos sectores seculares e islâmicos, num gesto de reconhecimento da disposição para aceitar regras do jogo consensuais dos dois lados, e de que por vezes é mais

¹¹ Sadiki, 2002b: 124; Salamé, 1995: 3.

¹² Tessler, 2000.

¹³ Commission of the European Communities, 2003a: 11.

a exclusão da vida política que alimenta a violência do que o contrário¹⁴. Seria uma oportunidade para garantir o respeito em relação aos partidos da oposição nos Estados árabes, que, por uma mistura de razões históricas e partidárias tenderam, no passado, a ser designados pelos governantes como forças «anti-nacionais».

Entretanto, a União deve continuar a desenvolver a sua tradicional acção *bottom-up* para reforçar a capacidade das ONGs pró-democracia nos países árabes e deve evitar confundir promoção democrática com promoção dos direitos humanos, o que aconteceu no passado com a amálgama de objectivos da política europeia prosseguida no quadro da Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos Humanos. Se houve verdadeiros progressos no campo dos direitos humanos (ou do Estado de Direitos, da liberdade de imprensa e de transparência) e se tal pode ser benéfico em relação ao desenvolvimento democrático, é importante que as actividades de promoção democrática da União se centrem pelo menos tanto, se não mesmo mais, nos países que se mostrem mais empenhados nas reformas políticas do que naqueles que têm os piores registos de atropelos aos direitos humanos.

Imposição de valores europeus?

A UE é acusada, tanto por conservadores políticos como por grupos radicais islâmicos no mundo árabe, de procurar impor valores europeus. Para além da própria natureza assimétrica da PEM, estes sentimentos podem encontrar ainda mais sustentação na nova estratégia de «vizinhança» da União. A comunicação da Comissão nesta matéria adopta uma abordagem de *benchmarks* e implica que «os parceiros assumem mais vastas e profundas obrigações quando se trata de alinharem com a legislação comunitária»¹⁵. O documento refere-se a *benchmarks* políticas e económicas como base dos futuros Planos de Acção, apesar de a democracia, enquanto tal, apenas ser referida de passagem, de existirem pouco mais que referências aos direitos humanos e de a questão central ser claramente o acesso ao mercado interno da UE.

Perante a vasta condenação da Guerra no Iraque e as preocupações específicas árabes em relação aos meios utilizados pelos Estados Unidos para gerar a «mudança de regime» no Médio Oriente, é importante que a Europa realce a sua própria abordagem de «parceria» em relação ao Mediterrâneo, por mais imperfeita que, na prática, seja. É perfeitamente normal que uma grande entidade multinacional procure projectar influência, mas só será bem sucedida no contexto da sua «vizinhança próxima» se prestar a devida atenção às particularidades de cada vizinho e de cada região vizinha (na verdade, o documento da comissão fala de «diferenciação») e se existir um adequado processo de consultas antes da adopção de novos planos de acção e acordos de vizinhança. No caso dos vizinhos árabes da PEM, a UE tem o acordo para o desenvolvimento da promoção da democracia numa base de cooperação, no quadro da Declaração de Barcelona de 1995. Um compromisso comum em relação à democracia está também implícito nos acordos de associação assinados depois de Barcelona. Sendo verdade que quase nenhum país árabe atribuía qualquer prioridade à promoção da

¹⁴ Stadler, 1998: 38.

¹⁵ Commission of the European Communities 2003b: 15.

democracia na altura da Conferência de Barcelona, os seus governos parecem agora aceitá-la, pelo menos como condição para uma maior cooperação com a UE. Estes países confrontam-se agora com uma Europa alargada, potencialmente mais poderosa, um facto que deverá ter repercussões nas relações euro-mediterrânicas, à medida que estas são sendo vistas pelos responsáveis políticos europeus, pelo menos parcialmente, na perspectiva da *wider Europe*. Com as perspectivas de maior integração económica e mobilidade humana na União como incentivos, seria possível dar um novo alento aos esforços de reformas políticas, pelo menos em alguns dos parceiros do sul do Mediterrâneo.

A promoção democrática implica mais o encorajamento e a pressão do que a imposição. No contexto da PEM, a pressão democrática deve centrar-se no alargamento da participação política, através da extensão do debate sobre a democracia e a democratização a novos sectores, em vez de ser uma questão de *lobbying* em prol de um modelo de democracia especificamente europeu (por exemplo, o típico modelo parlamentar por oposição ao sistema presidencial americano). Esta abordagem continuará a suscitar dúvidas ou suspeitas em alguns países da Parceria, europeus e árabes, particularmente a nível governamental, mas é uma base que pode dar um novo ímpeto à agenda da promoção democrática, explorando diferentes modos de adaptação da democracia às realidades nacionais e locais. Se tal debate alimentar os processo de reformas, o resultado final não será, de forma alguma, a uniformidade política do Mediterrâneo, mas poderá levar, a prazo, ao desaparecimento dos contraste nítidos entre regimes que tão frequentemente geram desentendimentos políticos e bloqueiam a cooperação.

Referências

Brumberg, D. (2003), *Liberalization versus Democratisation: Understanding Arab Political Reforms*, Carnegie Endowment for International Peace, Working Paper no. 37.

Commission of the European Communities (2003a), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, 'Reinvigorating EU Actions on Human Rights and Democratisation with Mediterranean Partners: Strategic Guidelines', 21 de Maio, COM(2003) 294 final.

Commission of the European Communities (2003b), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, «Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours», 11 de Março, COM(2003) 104 final.

El-Affendi, W. (2003), «The Elusive Reformation», *Journal of Democracy* 14/2.

Murphy, E. (2000), «The State and the Private Sector in North Africa: Seeking Specificity» *Mediterranean Politics* 6/2.

Roy, O. (1994), *The Failure of Political Islam*, Londres: I. B. Tauris.

Sadiki, L. (2002a), «The Search for Citizenship in Bin Ali's Tunisia: Democracy versus Unity», *Political Studies* 50/3.

Sadiki, L. (2002b), «Political Liberalization in Bin Ali's Tunisia: Façade Democracy», *Democratisation* 9/4.

Salamé, G. (1995), *Democracy without Democrats: The Renewal of Muslim Politics*, Londres: I.B. Tauris.

Stadler, C.N. (1998), «Democratisation Reconsidered: The Transformation of Political Culture in Algeria», *Journal of North African Studies* 3/3.

Tessler, M. (2000), «Morocco's Next Political Generation», *Journal of North African Studies* 5/1.

Volpi, F. (2000), «Democracy in Algeria: Continuity and Change in the Organisation of Political Representation», *Journal of North African Studies* 5/2.

Willis, M. (2002), «Political Parties in the Maghrib: The Illusion of Significance» *Journal of North African Studies* 7/2.