



Tomás Maria de Albuquerque Gonçalves Botelho Nogueira

A União Europeia no Norte de África

Democracia, Estabilidade e Segurança

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – Estudos da Paz, Segurança e Desenvolvimento, orientada pela Professora Doutora Vanda Amaro Dias e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre

Coimbra, julho de 2018



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Tomás Maria de Albuquerque Gonçalves Botelho Nogueira

A União Europeia no Norte de África

Democracia, Estabilidade e Segurança

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – Estudos da Paz,
Segurança e Desenvolvimento, apresentada à Faculdade de Economia da
Universidade de Coimbra para a obtenção do grau de Mestre

Orientadora: Prof. Doutora Vanda Amaro Dias

Coimbra, 2018

Resumo

Esta dissertação olha para as dinâmicas do relacionamento entre a União Europeia (UE) e o Norte de África ao longo das últimas décadas, em particular desde a entrada em vigor da Política Europeia de Vizinhança, em 2004. O foco da análise assenta nos períodos que antecederam e sucederam a Primavera Árabe e nas consequentes revisões do quadro de relacionamento desenhado pela UE para a sua periferia meridional. Os casos de Marrocos e da Tunísia servem de suporte empírico às considerações desenvolvidas no plano teórico e são enquadrados de forma a identificar as áreas onde a UE tem vindo a apostar no quadro da cooperação com estes países. Com isto, o objetivo da reflexão passa por problematizar os pontos de tensão entre a dimensão normativa e discursiva da abordagem adotada pela UE, baseada num compromisso com valores como a democracia, os direitos humanos e o primado do direito, e a componente prática da sua ação no terreno, onde predomina um interesse evidente em matérias relacionadas com a segurança e com a estabilidade. Neste contexto, interessa perceber de que forma a UE tem enquadrado as suas políticas para uma região com uma importância vital para os seus interesses. Para isso, o trabalho utiliza um enquadramento teórico crítico do modelo de paz liberal como forma de governação global no pós-Guerra Fria, e das práticas de segurança e desenvolvimento internacionais contemporâneas, cada vez mais associadas aos interesses de política externa dos principais atores liberais. A utilização desta lente teórica permite uma abordagem ao tema da dissertação focada, por um lado, na análise das relações de poder e aos interesses a si associados e, por outro, à forma como os discursos são articulados como forma de legitimar os rumos escolhidos. A avaliação final sugere que o compromisso em promover o desenvolvimento político e socioeconómico da região foi sendo, sucessivamente, relegado para planos inferiores na escala de prioridades da UE, que focou (e continua a focar) a sua estratégia no incentivo à manutenção da estabilidade no Norte de África em particular. Isto significa, que a UE prossegue objetivos contraditórios e que os seus ideais, utilizados no plano retórico como a base para a legitimação das suas políticas externas, são pervertidos por um processo construído em volta de prioridades de estabilidade e de segurança.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Norte de África; Paz liberal; Segurança; União Europeia

Abstract

This dissertation looks at the dynamics of the relations between the European Union (EU) and North Africa over the last decades, in particular since the entry into force of the European Neighborhood Policy, in 2004. The focus of the analysis rests upon the periods that preceded and succeeded the Arab Spring and on the subsequent reviews of the frameworks for relations designed by the Union to its southern periphery. The cases of Morocco and Tunisia serve as empirical support for the theoretical research developed and are framed in order to identify the areas for cooperation privileged for the EU in its relations with these countries. Hence, the goal of the research consists on finding the points of tension between the normative and rhetorical dimension of the approach adopted by the EU, based on a commitment to values such as democracy, human rights and the rule of law, and the practical component of its actions on the ground, highlighted by a clear focus on matters related to security and stability. In this context, the goal is to understand how the EU has been framing its policies towards a region with a vital importance to its interests. In order to do so, the dissertation uses a critical theoretical framework of the liberal peace as a global governance model in the post-Cold War period, and of the contemporary security and development practices, increasingly framed under the interest of the main liberal actors' foreign policies. The application of this theoretical framework allows an approach to the topic of the dissertation focused, on the one hand, on an analysis of the power relations and of the interests associated with them and, on the other, of the way in which discourses are articulated as a means of legitimizing the decisions taken. The final evaluation suggests that the commitment to promote the political and socioeconomic development of the region was successively downgraded to inferior levels on the scale of priorities of the EU, that focused (and keeps focusing) on its strategy to stabilize North Africa. This means that the EU pursues conflicting goals and that its ideals, used on the rhetorical level as a base for the construction of its foreign policies, is compromised by a process built around its stability and security priorities.

Key-words: Development; European Union; Liberal peace; North Africa; Security.

Lista de siglas e abreviaturas

AA – Acordo de Associação

APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento

BEI – Banco Europeu de Investimento

BERD – Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CAD/OCDE – Comité de Apoio ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico

CEE – Comunidade Económica Europeia

CSF – Civil Society Facility

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas DCFTA – Deep and Comprehensive Free Trade Agreement EES – Estratégia Europeia de Segurança

ESI – Estratégia de Segurança Interna

EUA – Estados Unidos da América

FED – Fundo Europeu para a Democracia

FMI – Fundo Monetário Internacional

IEDDH – Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos IEVP – Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria

IEV – Instrumento Europeu de Vizinhança

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

MEDA – Measures d’accompagnement

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONGs – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PAC – Política Agrícola Comum

PDPP – Parceria para a Democracia e Prosperidade Partilhada

PEM – Parceria Euro-Mediterrânica

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

PEV – Política Europeia de Vizinhança

PIB – Produto Interno Bruto

PJD – Partido Justiça e Desenvolvimento

RNB – Rendimento Nacional Bruto

SEAE – Serviço Europeu para a Ação Externa

SPRING – Support for Partnership, Reforms and Inclusive Growth

TACIS – Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States

UE – União Europeia

UEO – União da Europa Ocidental

UpM – União para o Mediterrâneo

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAID – United States Agency for International Development

Lista de tabelas e figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1 - Evolução do Índice Democrático | 60 |
| Tabela 1 - Distribuição de fundos do IEVP por setor (€ mil milhões/%) | 71 |

Sumário

| | |
|---|-----------|
| Resumo | i |
| Abstract..... | ii |
| Lista de siglas e abreviaturas..... | iii |
| Lista de tabelas e figuras | v |
| Introdução..... | 1 |
| 1. Da Bipolaridade à Hegemonia: A paz liberal e a gestão das “novas” ameaças internacionais..... | 6 |
| 1.1. Paz Liberal como Governação Global | 9 |
| 1.2. Da segurança à segurança humana | 15 |
| 1.3. Desenvolvimento através de <i>Statebuilding</i> | 20 |
| 1.4. Segurança vs Desenvolvimento: que tipo de nexos? | 24 |
| Considerações finais..... | 26 |
| 2. A União Europeia no Mundo | 29 |
| 2.1. As diferentes políticas externas europeias | 30 |
| 2.1.1. A Política de Alargamento | 32 |
| 2.1.2. A PESC e a PESD | 33 |
| 2.2. A PEV..... | 35 |
| 2.2.1. Um novo mecanismo de relacionamento para a nova vizinhança | 36 |
| 2.2.2. A PEV e as diferentes vizinhanças da UE..... | 37 |
| 2.2.3. Balanço dos resultados alcançados e as revisões da PEV | 39 |
| 2.3. União Europeia: mas que tipo de ator? | 44 |
| Considerações finais..... | 48 |
| 3. A ação da UE na vizinhança mediterrânica | 51 |
| 3.1. O Processo de Barcelona: da Parceria Euro-Mediterrânica à União para o Mediterrâneo..... | 52 |
| 3.1.1. A União para o Mediterrâneo..... | 56 |
| 3.2. A PEV e a continuação da lógica de contenção nas relações com a vizinhança Sul | 58 |
| 3.3. A Primavera Árabe e a(s) resposta(s) da UE | 64 |

| | |
|---|------------|
| 3.3.1. A reação da UE à Primavera Árabe e a Parceria para a Democracia e Prosperidade Partilhada com o Sul do Mediterrâneo..... | 65 |
| 3.3.2. As revisões da PEV, a UpM e a contradição da estabilização | 66 |
| Considerações finais..... | 69 |
| 4. Os casos de Marrocos e da Tunísia | 73 |
| 4.1. Marrocos | 75 |
| 4.1.1. Relações UE-Marrocos | 75 |
| 4.1.2. Um parceiro especial no quadro da PEV (2004-2010) | 77 |
| 4.1.3. A Primavera Árabe: o ‘efeito dominó’ e a revisão da Constituição marroquina | 80 |
| 4.1.4. O aprofundamento das relações UE-Marrocos pós-Primavera Árabe (2011-2015) | 82 |
| 4.2. Tunísia | 84 |
| 4.2.1. Relações UE-Tunísia | 85 |
| 4.2.2. A estagnação democrática e o aprofundamento das relações no âmbito da PEV ... | 87 |
| 4.2.3. A Primavera Árabe e o caminho para a democracia..... | 89 |
| 4.2.4. A reorientação da PEV para o apoio à transição para a democracia pós-Primavera Árabe (2011-2015)..... | 91 |
| Considerações finais..... | 93 |
| Conclusão | 97 |
| Referências Bibliográficas | 103 |

Introdução

Historicamente, a fronteira mediterrânica entre África e a Europa tem sido palco de importantes disputas de poder e influência. Durante séculos, a região teve um peso estratégico incontornável para as principais potências europeias que aqui estabeleceram importantes interpostos coloniais. No atual contexto internacional, o Norte de África continua a ser um espaço de particular importância geoestratégica e geopolítica. A atenção que a região desperta nos centros de decisão europeus (mas não só) é hoje justificada, em larga medida, pelas consequências da instabilidade em que a região mergulhou podem acarretar para a União Europeia (UE), preocupação essa que é visível na Política Europeia de Vizinhança (PEV) desde a sua criação, em 2004 (Dandashly, 2015: 53). Esta perceção agravou-se a partir de 2010, quando uma vaga de contestações populares, conhecidas como a Primavera Árabe, se alastrou por toda a região gerando grandes transformações nos sistemas políticos e económicos do Norte de África e levando a um aumento do número de pedidos de asilo a estados europeus.¹

Esta dissertação pretende compreender as relações entre a UE e os países do Norte de África nos períodos que antecederam e sucederam a Primavera Árabe, por forma a clarificar a influência que as prioridades de segurança que orientam a política externa da União tiveram na evolução da situação política e socioeconómica na região. A centralidade da UE nesta reflexão justifica-se pela importância da mesma no quotidiano regional do Norte de África, quer por via das relações comerciais, quer por interações políticas com os governos da região, não podendo ser dissociada das suas dinâmicas de desenvolvimento internas. Para isso, este trabalho parte da seguinte questão: quais as motivações que sustentam as políticas externas da UE para a vizinhança mediterrânea? Com esta indagação a dissertação pretende explorar as tensões entre a agenda normativa da UE – fortemente orientada para o desenvolvimento dos seus parceiros – e a sua agenda de segurança – centrada na estabilização dos seus territórios vizinhos e na contenção de ameaças.

¹ Entre 2010 e 2015, o número de pedidos de asilo a estados-membros da UE aumentou mais de 400%. Dados do Eurostat retirados de http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics [29 de junho de 2018].

Para o efeito, a análise sustenta-se numa crítica ao modelo liberal que define as políticas externas da UE, onde o desenvolvimento é equacionado com a estabilização securitária das suas fronteiras (Bush & Keenan, 2006). Muito embora daqui não resultem dinâmicas tão invasivas como aquelas verificadas no caso de intervenções militares, a securitização das relações da UE com o Norte de África tem efeitos na política interna da região. Com base neste entendimento, esta dissertação argumenta que existe uma relação entre as políticas externas europeias para o Norte de África – justificadas pela necessidade de desenvolver a região, mas na prática orientadas para a satisfação dos interesses de segurança da União (Duffield, 2001; Uvin, 2002; Chandler, 2007) – e a crescente instabilidade no Norte de África, antes e após a Primavera Árabe. Com efeito, os interesses da UE na estabilização da região levaram-na a promover e aprofundar relações com regimes autoritários cujas práticas são contrárias aos valores liberais pelos quais a União se rege internamente e que orientam a sua política externa (Dandashly, 2015: 38). Daqui resulta uma inconsistência estrutural entre as parcerias estabelecidas e os valores fundamentais da ação externa assumidos pela comunidade (Börzel & Van Hüllen, 2014: 1033). Quinze anos após a institucionalização de um quadro de relacionamento baseado no “*respect [for] human rights and fundamental freedoms*” (Declaração de Barcelona, 1995: 3), as populações no Norte de África (mas também no Médio Oriente) insurgiram-se contra os seus governos reclamando mais democracia e prosperidade económica (Malik & Awadallah, 2013; Moghadam, 2013). Por conseguinte, esta dissertação tem como objetivo demonstrar como o foco na contenção de ameaças à sua segurança levou a UE a desvalorizar a necessidade de promover o real desenvolvimento da sua vizinhança sul. Pelo contrário, a União acabou por colocar em prática uma política de vizinhança que vai contra a sua própria agenda normativa e que agravou o iliberalismo na região (Joffé, 2011: 513), ao patrocinar a sobrevivência de regimes autoritários que ignoram as necessidades das suas populações preocupando-se mais com o seu próprio interesse.

Não dispondo de um exército, nem dos tradicionais meios de defesa contra ameaças externas (a nível comunitário), a UE acaba por recorrer a outros mecanismos de ação externa, assumindo-se como líder mundial na Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD).² A preferência por uma abordagem mais “suave”, quando comparada com o recurso a meios militares, como forma de cimentar a influência sob uma determinada

² Ver dados da OCDE. Website <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm> [18 de julho de 2018].

região não exclui, porém, a existência de relações de poder. Em causa continuam a estar dinâmicas que muitas vezes contribuem para a instrumentalização de determinadas ferramentas em prol de objetivos que, à partida, estariam fora das prioridades estabelecidas no âmbito da ajuda ao desenvolvimento (Marquete & Beswick, 2011: 1705-1706). Simbolizando a divisão entre Norte e Sul global (ver p.e. Calleya, 2009), a região do Norte de África dá um importante contributo para o estudo de matérias relacionadas com a segurança e o desenvolvimento, e com a promoção do liberalismo como modelo de governação. Esta reflexão pretende, por isso, propor uma visão crítica da ação da UE na sua vizinhança recorrendo a um quadro conceptual que problematiza as tendências liberais hegemónicas nas relações internacionais contemporâneas. A relevância desta abordagem para a disciplina das Relações Internacionais prende-se com a crescente intersecção entre os campos do desenvolvimento e da segurança e da sua importância na consideração das relações de poder global (Duffield, 2005).

Com o final da Guerra Fria, a relação entre estados desenvolvidos e estados considerados em desenvolvimento passa a pautar-se por lógicas de intervenção e por dinâmicas de condicionalidade económica (Duffield, 2001: 30). O fim da bipolaridade implicou também a emergência de “novas ameaças” de segurança, que passaram a ser resolvidas através do apoio a estados projetados como sendo incapazes de se governarem nos termos definidos pelos grandes doadores internacionais (Clapton, 2009). O tema tem, por isso, um interesse de âmbito teórico que se estende também às incoerências associadas à promoção da paz liberal fora do mundo desenvolvido. Perante os debates em torno da securitização do desenvolvimento, este trabalho posiciona-se criticamente face à forma como os instrumentos de auxílio, idealmente focados na convergência económica e na promoção da democracia, têm sido utilizados para criar comunidades de segurança e perpetuar condições de inferioridade económica favoráveis aos interesses dos doadores internacionais (ver p.e. Chandler, 2007: 375).

A partir da última década do século XX, as dinâmicas associadas ao intervencionismo ocidental e à relação entre segurança e desenvolvimento ganharam um espaço central na produção académica. Nesta medida, o trabalho recorre a um já extenso espólio sobre a temática donexo entre segurança e desenvolvimento (Duffield, 2001; Chandler, 2007; Smith, 2013). Este nexodecorre de uma alteração na própria forma como o ocidente concebe as suas políticas de segurança como um combate às consequências em detrimento das causas dos problemas (Chandler, 2016: 265). Isto significa que o apoio

ao desenvolvimento é, muitas vezes “*a first line of defence*” (Charbonneau, 2008: 284) contra aquilo que é percebido como sendo uma ameaça no exterior (Hollis, 2012). Como ator liberal por excelência, o enquadramento do estudo da ação externa da UE é consentâneo com estes debates. Neste âmbito, o trabalho de Oliver Richmond desempenha um papel importante no enquadramento teórico sob o qual assenta o argumento desta dissertação, sobretudo na referência às dinâmicas de controlo dos processos baseados numa “*combination of inducement, consent, and cooperation, occasionally verging upon the coercive*” (Richmond, 2006: 299) que os doadores, incluindo a UE, muitas vezes utilizam. Ou seja, a intenção que a UE tem manifestado em manter uma relação com o Norte de África (Charbonneau, 2008: 900), permite-lhe consolidar uma posição dominante na definição de respostas face aos problemas de segurança por ela identificados, muito embora daqui resulte uma incoerência entre aquela que é a retórica e a prática da sua atuação externa.

Metodologicamente, a análise recorre ao estudo de fontes primárias e secundárias, incluindo monografias, artigos académicos, documentos oficiais, discursos oficiais, relatórios de Organizações Não Governamentais (ONGs) e notícias de imprensa. Para além disso, procede-se à análise quantitativa de indicadores socioeconómicos e políticos, como o PIB, dinâmicas comerciais, e índices de qualidade da democracia. Desta análise qualitativa e quantitativa resultará uma interpretação crítica da problemática associada à definição da UE como um ator normativo (Manners, 2002) e das suas políticas externas para a vizinhança sul. Esta interpretação será reforçada com a análise de dois estudos de caso – Marrocos e Tunísia. A escolha dos mesmos reflete a sua pertinência para o estudo do tema em questão, mas também a tentativa de selecionar dois casos onde a influência da UE fosse mais fácil de identificar. Numa região onde se cruzam diferentes interesses e atores esta seleção implicou a exclusão, numa primeira fase, do Egito e da Líbia – o primeiro devido à proximidade com o Médio-Oriente, região afetada por dinâmicas complexas (como o conflito israelo-palestiniano e a crise na Síria); o segundo devido à sua especificidade e singularidade no quadro da União para o Mediterrâneo (UpM) onde dispõe do estatuto de “observador”, e à particularidade da situação interna que se seguiu à intervenção militar internacional no país, em 2011. O mesmo raciocínio foi aplicado no caso da Argélia, onde a existência de um conflito interno até 2002 deu uma dinâmica própria às relações com a UE, não permitindo aferir a influência da mesma no seu desenvolvimento no âmbito do estudo aqui proposto. Por outro lado, a escolha da

Tunísia (o berço da Primavera Árabe) e de Marrocos justificam-se pelo facto de se tratarem de casos onde é possível observar, sem demais interferências, a forma como a relação com a UE afetou a sua política interna (Zoubir, 2015) antes e após a Primavera Árabe.

Temporalmente, a reflexão está focada no estudo do período compreendido entre 2004 e 2015. Esta baliza temporal permite observar a consolidação de determinadas tendências estratégicas desde a institucionalização da PEV em 2004, responsável pelo enquadramento das relações com a região estudada. O período em análise estende-se até ao ano de 2015, quando uma importante revisão a este quadro de relacionamento foi aprovada a nível comunitário. Desta forma, pretende-se avaliar as mudanças nas dimensões discursiva e prática da abordagem europeia incorporadas nesta revisão. Adicionalmente, o período em análise, por se estender alguns anos após a Primavera Árabe, permite observar os efeitos da estratégia europeia para a região no terreno em contextos significativamente diferentes.

Neste sentido, a presente dissertação divide-se em quatro partes. O primeiro capítulo introduz o quadro conceptual que guiará a investigação explorando os dilemas introduzidos pela prossecução da agenda liberal no pós-Guerra Fria. O objetivo é analisar as dinâmicas instituídas e entender a que tipo de interesses, objetivos e processos estão associadas. O segundo capítulo parte do enquadramento da UE como um ator internacional para problematizar a forma como a comunidade projeta a sua influência externamente. A ideia é entender de que forma as tensões identificadas no capítulo anterior estão implícitas nos mecanismos por si construídos para o relacionamento com o exterior, e em particular com a vizinhança. O terceiro capítulo aborda diretamente as relações entre a UE e o Norte de África, enquadrando historicamente a abordagem da comunidade à sua vizinhança a sul. O quarto capítulo parte das conclusões do capítulo anterior para analisar as relações da UE com os estudos de caso seleccionados – Marrocos e Tunísia. A dissertação conclui com a revisão dos conteúdos analisados e a resposta à questão de partida desta investigação.

1. Da Bipolaridade à Hegemonia: A paz liberal e a gestão das “novas” ameaças internacionais

O fim da Guerra Fria implicou uma redefinição da forma como se processam as relações entre os estados, dos aspetos mais básicos até às grandes questões internacionais. Na ausência da ameaça de confrontação bipolar que marcou a agenda internacional durante mais de quatro décadas (ver p.e. Huntington, 1993), surgia uma nova ordem global, centrada no poder hegemónico dos Estados Unidos da América (EUA), enquanto principal potência do sistema internacional, e no liberalismo como modelo de governação política e económica predominante. Surge também uma nova agenda de segurança marcada por novas ameaças (Clapton, 2009: 22), ou por aquelas que, não sendo totalmente novas, passam a merecer tal consideração, pela centralidade que passam a ter no contexto internacional. Estas transformações levaram à emergência de diferentes campos de estudo no seio da comunidade académica focados nas práticas utilizadas para fazer face às novas ameaças internacionais, nomeadamente na implementação e consequências do modelo de paz liberal. Contudo, é interessante notar que as alterações profundas do contexto internacional não resultaram no surgimento de novos conceitos, mas sim na reformulação de outros já existentes (Thomas, 2000). Notou-se, por isso, um esforço em enquadrar novas práticas e estratégias de política externa dentro de um discurso cauteloso e preocupado em legitimar a ação das potências liberais (Chandler, 2006: 79). As mudanças decorrentes do final da Guerra Fria geraram, nesta medida, novas dinâmicas de governação global que exigem uma reflexão sobre os próprios termos utilizados. Assim, o objetivo deste capítulo passa por conceptualizar as consequências da prossecução de uma agenda liberal e das incoerências a si associadas, designadamente em matéria de segurança e desenvolvimento.

A mudança de paradigma de um mundo bipolar para uma ordem hegemónica global trouxe para o campo da política externa a necessidade em encontrar uma solução para o vácuo de poder deixado pela dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (Nye, 1992: 86-88). Enquanto que o alinhamento bipolar da Guerra Fria se dava sobretudo através da força e de manobras militares (ainda que por dissuasão, não se tendo registado um confronto direto entre as superpotências em competição), o pós-Guerra Fria acentuou a importância da estrutura económica nas dinâmicas internacionais e consolidou uma tendência de promoção da “*peace through commerce*” (Kay, 2015:

74-75). Ao mesmo tempo, e ao contrário do que havia sucedido até então, os principais atores internacionais pareciam agora concordar na definição de estratégias para a governação global e no alargamento do conceito de segurança a outras áreas que não a militar (UNDP, 1994). Efetivamente, a dissolução da URSS abriu caminho para um desbloqueamento das votações do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), onde o recurso ao veto diminuiu consideravelmente quando comparado com as décadas anteriores. Consequentemente, também a abrangência dos temas abordados por este órgão se alargou a campos que, durante as décadas anteriores, estavam longe de ser considerados como parte integrante da agenda de segurança internacional, tal como evidenciado por Carolina Thomas:

On 10 January 2000 the United Nations Security Council [...] met to discuss the challenge of HIV/AIDS in Africa. The focus of the meeting was far removed from the traditional concerns of the Security Council, which were mainly military threats to regional and global order. This is indicative of a widening of the global security agenda to encompass non-traditional matters, such as health, environment and poverty issues (Thomas, 2000: 159).

A nova ordem mundial – hegemónica – foi, por isso, acompanhada de uma mudança de perceção em relação às ameaças ao *status quo*. Deixando de existir uma ameaça credível no âmbito da confrontação entre potências, o discurso político passava a focar-se nos perigos do subdesenvolvimento (Paris, 1997; Duffield, 2001; Fukuyama, 2004a; Berger, 2006; Rocha Menocal, 2011). Em grande medida, isto decorre do facto de que, na primeira metade da década de 1990, apenas 14% dos países com um conflito ativo dispunham de um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) considerado elevado – contra os 57% com um IDH considerado baixo (Smith, 1997 *apud* Thomas, 2000: 163). Embora estes indicadores revelassem uma tendência de continuidade, não configurando por isso uma novidade, os proponentes do modelo liberal passavam a considerá-la como uma ameaça real à estabilidade internacional (Berger, 2006: 20). É segundo esta lógica que o apoio ao desenvolvimento passa a ser visto como um instrumento central na definição das políticas externas dos estados como forma de exercer a sua influência além-fronteiras e de garantir a prossecução dos seus interesses de segurança (Chandler, 2006: 190). O apoio ao desenvolvimento sofreu, por isso, uma profunda alteração conceptual fruto do seu novo entendimento:

this demise has radically altered the view of what development is and how it should be achieved. Rather than requiring the reform of the international system, it has been redefined in terms of the radical transformation of southern societies in order to make them fit into the system (Duffield, 2001: 30).

Contudo, apesar do estabelecimento de novos focos de ação estratégica no plano internacional – o combate ao subdesenvolvimento das regiões mais pobres do globo (Paris, 1997: 63) –, o paradigma que prevaleceu nos principais círculos de tomada de decisão beneficiou uma atuação de contenção temporária de riscos e não da resolução efetiva das causas dos conflitos (ver p.e. Rocha Menocal, 2011: 1717). Esta é uma questão que vai orientar grande parte da produção académica na área do desenvolvimento no pós-Guerra Fria (Buzan et al., 1998: 21; Gasper, 2005: 238; Clapton, 2009: 29), focada na problematização e na crítica destas práticas e estratégias. A dinâmica que marca a relação entre desenvolvimento e segurança surge nestes debates como uma das principais características da nova ordem mundial (Rocha Menocal, 2011: 1732): uma ordem mundial estruturada hierarquicamente em função do nível de riqueza dos estados (Thomas, 2000: 171). Esta estruturação dá às potências liberais uma maior capacidade de influenciar a agenda política internacional e definir aquilo que é percecionado e aceite como uma ameaça à segurança – de notar que os referentes de segurança sofrem também uma alteração na sua conceção, passando a incluir questões políticas, sociais, económicas e ambientais, que vão além do tradicional âmbito militar (Buzan et al., 1998). O alargamento da agenda de segurança pode, no entanto, ser problemática (Liotta, 2002: 476), tornando o processo através do qual se desenvolve a perceção daquilo que é, ou não, uma ameaça no fator chave nesta discussão. É, precisamente, a ambiguidade decorrente da análise destas questões que permite uma politização da ajuda e a convergência entre os campos da segurança e do desenvolvimento (Buzan et al., 1998: 23; Stern & Ojendal, 2010: 7). Embora tenha resultado de um processo gradual, os acontecimentos do 11 de setembro de 2001 desempenharam aqui um papel essencial e contribuíram, ainda mais, para a securitização dos instrumentos de APD (Duffield, 2005: 147; Berger, 2006: 20-21).

Este capítulo dedica-se à exploração da redefinição da estratégia global da ordem liberal e da sua relação com as novas ameaças à hegemonia vigente. Numa primeira fase, serão problematizados o paradigma de governação global e a institucionalização do liberalismo para depois entender que tipo de consequências é que os mesmos têm nos

discursos e práticas do desenvolvimento e da segurança. Para isso, o capítulo está dividido em quatro partes: a primeira aborda a paz liberal como governação global; a segunda reflete sobre a evolução da agenda de segurança para incluir a dimensão de segurança humana associada ao desenvolvimento; a terceira analisa a relação entre desenvolvimento e *statebuilding*; e a quarta parte conclui com a problematização da relação entre desenvolvimento e segurança para configurar que tipo denexo se tem estabelecido entre estas duas dimensões da ordem internacional.

1.1. Paz Liberal como Governação Global

O final da Guerra Fria e a consequente vitória do bloco ocidental contra o comunismo permitiu o desbloqueamento da capacidade em decidir sobre várias matérias ao mais alto nível da diplomacia internacional. A mudança de paradigma alterou também as dinâmicas associadas ao desenvolvimento internacional e à política de apoio ao desenvolvimento das organizações internacionais (Chandler, 2007: 365), as quais se passam a reger pela ideologia vencedora e dominante (Richmond, 2006: 298-299) – o liberalismo – e se tornam mais abrangentes no que à definição do objeto da sua intervenção diz respeito (ver p.e. Uvin, 2002: 9). A constante oposição de ideias e interesses, que marcara as relações internacionais desde o final da II Guerra Mundial até ao início da década de 1990, e os sucessivos entraves colocados pelas principais potências às iniciativas adversárias davam agora lugar à centralidade do Consenso de Washington,³ retomando dinâmicas de relacionamento entre o Norte e o Sul global que relembram o período colonial (Duffield, 2005: 150). Este é um dos elementos centrais da problematização do modelo de paz liberal, que critica a sua indissociabilidade da hegemonia global e a capacidade exclusiva das grandes potências definirem a estrutura da hierarquia internacional. Neste sentido, a paz liberal assenta num discurso normativo poderoso, mas passível de ser questionado (Richmond, 2006: 295), uma vez que “*it is undeniable that the form of peace perceived is dominated by its main sponsors*” (Richmond, 2006: 298-299). Dessa forma, a paz liberal obedece a prioridades

³ O termo surge na sequência do ajustamento das economias da América Latina, na década de 1990, e representa o coroar do liberalismo como paradigma dominante. Num conjunto de dez pontos o Consenso de Washington enumera as medidas que devem ser prescritas às economias em desenvolvimento, entre as quais: a transição para uma economia de mercado, a privatização de empresas públicas, a eliminação de barreiras ao investimento estrangeiro e a desregulação do mercado laboral.

estratégicas que vão além da implementação da paz em si, agindo ao nível da estruturação das relações internacionais e da governação global.

Uma vez que depende diretamente da relação entre as várias partes envolvidas no processo (ver p.e. MacGinty, 2012: 169) – desde a idealização do modelo de governação local até aos processos de decisão das organizações internacionais –, a implementação da agenda liberal como forma de governação global carece de um claro enquadramento institucional. Perante a necessidade de intervir numa determinada região, o foco dos atores internacionais direciona-se automaticamente para a reforma das estruturas estatais, através de uma abordagem *top-down* (Marquette & Beswick, 2011: 1705). Estas mudanças são, inquestionavelmente, um processo político e levam a que as prioridades do relacionamento com estados periféricos “*often end up sacrificing concern for community, local needs and everyday experience*” (Berents, 2015: 191).

O amplo consenso sobre como se deveria intervir em estados considerados em desenvolvimento permitiu às potências liberais exercer a sua influência com uma oposição residual (MacGinty, 2012: 180), consequência da institucionalização internacional do liberalismo (Richmond, 2006: 298) e da forma como os instrumentos de apoio ao desenvolvimento foram arquitetados. A ideia de uma certa legitimidade conferida pela “*extension of the ‘non-political’ technocratic ethics*” (Chandler, 2006: 87) é o resultado da adoção das normas liberais por parte de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e grande parte dos governos ocidentais (Thomas, 2000: 167) – estando, por isso, em causa a ideia de que o liberalismo passa a controlar de forma determinante os processos de definição de prioridades em termos internacionais (Paris, 1997: 61-62). A consequência é visível na forma como se passam a estruturar as relações entre as várias camadas da sociedade: uma relação definida num consenso decorrente, ele próprio, da capacidade hegemónica em projetar um determinado modelo de governação global (Thomas, 2000: 170-173). A aparente concordância resultante do maior (e hegemónico) peso relativo do liberalismo no equilíbrio de poderes global não significa, por isso, que a sua implementação seja capaz de favorecer todos os envolvidos (Rocha Menocal, 2011: 21). Em suma, a projeção de um modelo liberal surge como consequência da capacidade dos estados mais poderosos de comandar as decisões das organizações internacionais e não como resultado da existência de evidências irrefutáveis de que o modelo permita efetivamente uma melhoria das condições de vida

das populações mais desfavorecidas (ver p.e Fukuyama, 2004a). É neste panorama que importa questionar: que tipo de interesses serve a agenda liberal do pós-Guerra Fria?

Colocar esta questão direciona a reflexão para um ponto crítico: o dilema entre apoio ao desenvolvimento e a prossecução de interesses próprios. Com efeito, um dos pilares do modelo liberal assenta precisamente numa dinâmica discursiva forte com o objetivo de cimentar uma posição de superioridade e elevação moral das potências dominantes (Richmond, 2006: 302). Porém, uma análise dos resultados práticos da implementação deste modelo sugere um trajeto oposto ao da base teórica e retórica do liberalismo (Paris, 1997: 63-64). Isto decorre da ideia de que o modelo liberal se legitima, em grande medida, através da delegação de responsabilidades nos atores recetores da ajuda (Marquette & Beswick, 2011: 1707; MacGinty, 2012: 169). Ora, na prática verifica-se que esta ideia não tem passado do plano discursivo servindo apenas para dotar as práticas intervencionistas internacionais de algum tipo de (falsa) legitimidade, e que a universalidade associada à promoção do liberalismo exclui, na realidade, esferas sociais marcadas por insuficiências estruturais. A ideia é abordada por Carolina Thomas:

[t]his false legitimacy is clear given the discrepancy between its theoretical prescriptions and practical outcomes. In the wake of its practical application as a global development policy, we have seen a deepening of existing inequalities between and within states (2000: 167-168).

Em termos operacionais, os programas liberais de apoio ao desenvolvimento são construídos com base na condicionalidade da ajuda ao cumprimento de determinadas condições impostas externamente (ver p.e. Kanbur, 2000). Isto permite, desde logo, desconstruir a ideia de que o recetor da ajuda é proprietário do poder de decisão e que é dele a responsabilidade exclusiva das reformas adotadas no plano interno, como sugerido anteriormente. As incoerências decorrentes da análise das práticas e discursos da paz liberal sugerem que este modelo tem como principal objetivo a contenção de eventuais ameaças à hegemonia global, no sentido em que procura maximizar a capacidade de ação dos proponentes do próprio modelo (Duffield, 2005: 146). A paz liberal é, por isso, um modelo de governação global “*key to managing security risks, which provides the impetus for forceful interventions*” (Clapton, 2009: 21). Em causa está o controlo dos riscos, aos quais as potências e instituições dominantes respondem através da promoção dos seus valores liberais e democráticos em contextos percecionados como perigosos para os seus interesses (Clapton, 2009: 31). Assim, a

falta de legitimidade associada ao aumento das intervenções internacionais – motivadas por interesses próprios (Chandler, 2006: 189) – num contexto pós-Guerra Fria é contornada através de uma receita discursiva que atribui aos valores liberais o estatuto de única forma possível de combater as ameaças internacionais.⁴

Ao favorecer uma ideia de manutenção da estabilidade, o modelo liberal pós-Guerra Fria, delegou para planos inferiores a oportunidade emancipatória das populações (MacGinty, 2012: 171), indo assim contra a sua formulação teórica fortemente assente na capacitação das sociedades. O caso da intervenção humanitária na Líbia é, porventura, o maior exemplo das contradições do intervencionismo liberal (ver p.e. Thielbörger, 2012: 13). Sob a égide de um discurso orientado para a proteção dos direitos humanos da população local, os EUA e os seus aliados ocidentais intervieram no país para derrubar o regime de Muammar al-Qaddafi. Mesmo aberto o caminho para uma solução diplomática, após uma proposta de cessar-fogo por parte do regime, a intervenção liderada pelos EUA rejeitou qualquer solução que não passasse pela mudança de regime (Graubart, 2013: 82-83). Isto aconteceu apesar de a resolução 1973(2011) do CSNU autorizar uma intervenção destinada a “*protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya*”, o que sugere que, na prática, a proteção da população local ficou subordinada aos interesses estratégicos de Washington.

À semelhança do que aconteceu com outras intervenções militares, as potências liberais ocidentais têm tido uma ação marcadamente interessada na relação com terceiros ao promover os seus valores como forma de satisfazer os próprios interesses (Clapton, 2009: 31). Será, assim, possível resolver as causas dos conflitos através dos atuais mecanismos de apoio ao desenvolvimento? A verdade é que os programas de ajustamento estruturais inspirados no Consenso de Washington e que servem de base à agenda liberal pouco contribuíram para a resolução dos problemas estruturais das sociedades em desenvolvimento. Como Mark Duffield (2001: 29) observa, “*as loans turned debts during the 1980s, few of the original problems for which the debts had been incurred had been solved. Indeed, they had deepened*”. Para perceber quem é que beneficia com a implementação de programas de apoio a estados em desenvolvimento é

⁴ Oliver Richmond (2006: 310) considera as sociedades ocidentais como os efetivos consumidores do modelo de paz liberal. A perceção do liberalismo como único rumo credível para alcançar a paz é, por isso, um pilar essencial para a sua legitimação. Isto associa o liberalismo muito mais a uma tentativa de legitimação de práticas interessadas do que a um processo de promoção de mudanças efetivas.

importante entender a lógica por detrás da própria execução destes instrumentos. De facto, a arquitetura dos programas desenhados pelos principais atores liberais (analisada com maior detalhe mais à frente) sugere que existe uma clara e assumida intenção em anexar um elevado grau de condicionalidade à disponibilização de fundos (Duffield, 2001: 34). Este é um elemento que deve ser tido em conta na implementação de uma estratégia focada na vontade dos doadores em exercer uma influência direta no processo interno de tomada de decisões nos estados recetores (ver p.e. Hurt, 2003). Ora, adotar esta estratégia em regiões dependentes da assistência internacional constitui uma forma de garantir a propriedade quase exclusiva do poder de decisão e, por isso, da governação por parte das potências liberais (Chandler, 2006: 87).

Apesar das organizações internacionais serem regidas por uma lógica multilateral (com principal destaque para a ONU), o facto é que a principal aposta ao nível da promoção do desenvolvimento continua a passar pelo estabelecimento de compromissos diretos entre estados doadores e estados recetores. Segundo dados do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (CAD/OCDE) – “a negotiating body for the industrialised democracies” (Thomas, 2000: 173) –, 72% dos fundos disponíveis nos seus estados-membros eram mobilizados, em 2013, de forma bilateral, enquanto que apenas 28% da ajuda seria canalizada para instituições internacionais capazes de executar programas de forma multilateral e independente. A este número acrescem \$18,2 mil milhões, o correspondente a 13% do total da ajuda combinada entre os países da organização, enquadrados na categoria híbrida multi-bi, ou non-core. Isto significa que cerca de 1/3 do total dos fundos atribuídos a instituições internacionais se mantêm reféns da condicionalidade imposta pelos doadores (OECD, 2015).⁵ A preferência por soluções bilaterais não é novidade e tem inclusivamente provocado um aumento nas contribuições para instituições multilaterais. Isto é o mesmo que dizer que as principais potências liberais têm optado por uma estratégia de prossecução de interesses próprios através de instituições como a ONU (ver p.e. Mahn, 2012), alargando a capacidade de alguns estados em projetar o seu poder em todas as vertentes da instituição e contribuindo para a institucionalização do modelo liberal dentro das organizações tradicionalmente vistas como independentes dos interesses nacionais. Contabilizando as contribuições dos estados-membros do

⁵ Esta parcela corresponde aos fundos que os estados-membros do CAD/OCDE disponibilizam a instituições internacionais para a execução de programas específicos, mantendo sobre os mesmos um poder efetivo de decisão.

CAD/OCDE para a organização verifica-se que de um total de cerca de \$12 mil milhões canalizados para fundos e programas da ONU, aproximadamente 75% corresponde a contribuições non-core. Esta tendência mostra claramente que os doadores têm vindo a beneficiar da “marca” ONU para fazer contribuições bilaterais (Mahn, 2012: 1). De resto, até a própria OCDE deixa clara a sua posição quanto à definição destes instrumentos, tratando-se efetivamente de “*bilateral resources channeled through a multilateral agency*” (OECD, 2015: 4). O aumento deste tipo de contribuições é um assunto que Timo Mahn (2012: 1) vê como problemático, precisamente por se enquadrar numa tendência de diminuição do orçamento das 37 agências operacionais da ONU e, logo, da sua capacidade de atuação independente dos interesses das potências dominantes.

Estes dados evidenciam uma tendência de absorção do modelo liberal por parte de instituições que, à partida, definiriam a sua ação de forma neutra. Isto abre caminho à apropriação da governação global por parte das principais potências liberais (Puchala, 2005: 574). A própria OCDE (2015:13) tem assumido abertamente a importância desta tendência na definição das parcerias para o futuro:

Multilateral organisations will need to maximise all available funding options including earmarked funding. In aggregate terms it has become an important source of finance for the multilateral system: in 2013 earmarked funds accounted for 31% (USD 18.2 billion) of total DAC member use of the multilateral system.

Aquilo que fica claro é que as instituições internacionais têm permitido a um número limitado de atores satisfazerem os seus interesses próprios. Por isso mesmo, a atual arquitetura internacional reflete a ideia de que o liberalismo detém o monopólio da governação global (Puchala, 2005). Exemplo disso é também a natureza da própria OCDE. Embora a vasta maioria dos países em desenvolvimento não pertença ao órgão, este configura-se como o fórum de excelência para a definição das políticas globais de APD (Thomas, 2000: 173). Isto sugere que os países desenvolvidos tenderão a salvaguardar a sua posição de superioridade e a desvalorizar aquilo que é um aspeto determinante para o sucesso de qualquer iniciativa: o contexto local (Rocha Menocal, 2011: 1732).

Na sequência do enquadramento do modelo liberal como forma de governação global, urge refletir sobre os efeitos concretos que a prossecução de uma agenda

institucionalizada em benefício dos mais poderosos e assente numa estrutura discursiva que procura a constante legitimação tem em campos chave dos assuntos internacionais – a segurança e o desenvolvimento. Em grande medida, a expansão dos ideais liberais como forma de projeção do poder hegemónico saído do período pós-Guerra Fria pode ser considerada com recurso a uma análise dos objetivos das intervenções e aos processos adjacentes. Efetivamente, o foco na governação tem sofrido um aumento significativo desde a década de 1990 (Fukuyama, 2004a: 28), com implicações na redefinição de conceitos já intrinsecamente relacionados com as relações internacionais – p.e. o caso do *statebuilding* (ver p.e. Marquette & Beswick, 2011: 1705). Esta reconceptualização é importante para entender que tipo de implicações é que as mudanças empreendidas tiveram nos campos da segurança, do desenvolvimento e da relação entre ambos. Neste sentido, as próximas secções pretendem contribuir com uma análise crítica do nexos segurança vs. desenvolvimento e das consequências que a hegemonia liberal gerou nas dinâmicas entre os estados.

1.2. Da segurança à segurança humana

O paradigma assente na relação entre segurança e desenvolvimento que caracteriza a estratégia da governação global liberal cimentou-se através das alterações ao entendimento daquilo que passou a ser considerado como uma ameaça à ordem mundial (ver p.e. Uvin, 2002: 4). Estas alterações acentuaram-se com o fim do sistema bipolar e materializam-se num conjunto de dicotomias que, alterando profundamente a conotação associada ao termo de segurança, alteram também a sua formulação enquanto agenda política. Até ao final da Guerra Fria, o conceito de segurança estava quase exclusivamente relacionado com a segurança dos estados face a ameaças militares vindas do exterior (Glasius, 2008: 36). Com a inclusão de uma componente humana, o conceito viria a sofrer uma reorientação estrutural e passava a definir-se como “*not merely the physical safety of individuals but their ability to secure and hold basic goods*” (Gasper, 2005: 222). Isto sugere que a desvalorização do paradigma realista até então dominante (Barbé & Johansson-Nogués, 2008, 82) – consequência da incapacidade do modelo em explicar as dinâmicas de segurança internacionais num contexto de hegemonia dos EUA – estabeleceu uma redefinição das práticas e dos processos associados às políticas de segurança internacional (Chandler, 2008: 436),

passando a olhar para os conflitos intraestatais como fonte primária de insegurança (Tadjbakhsh & Chenoy, 2007).

É justamente num contexto de necessidade em responder às “*most pressing threats to individuals*” que o conceito de segurança humana vai ganhando relevância na arena internacional (McDonald, 2002: 277). Neste sentido, o objetivo desta secção passa por refletir sobre as práticas de segurança das potências liberais e das consequências a si associadas. Ao invés de uma crítica aos preceitos teóricos – inquestionavelmente, centrados na componente humana –, este tópico centra-se na discussão da segurança humana como prática que reforça as dinâmicas liberais de governação global através de processos de securitização e intervenção (Galtung, 2004: 7; Chandler, 2008: 428). Uma vez que 1) a reconhecida abrangência do conceito poderá, por vezes, dificultar uma leitura da sua atuação, 2) a sua formulação teórica e a operacionalização enquanto discurso nem sempre convergem (ver Gasper, 2005: 222), e 3) que o objetivo desta reflexão é tentar esclarecer como é que se desenvolvem os processos e as dinâmicas internacionais associadas à implementação do modelo liberal, o que aqui é proposto é uma análise à segurança humana enquanto estratégia política de legitimação (Chandler, 2008; Marhia, 2013). Deste modo, entende-se por segurança “*the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics*” (Buzan et al., 1998: 23). Por extensão, o termo securitização remete para uma “*more extreme form of politicization*” (Buzan et al., 1998: 23).

É no cenário pós-Guerra Fria que a abrangência da agenda de segurança e dos discursos que a suportam se alastram a campos como a saúde e o bem-estar económico – uma consequência da compreensão dos riscos que fatores fora do âmbito militar conferem à ordem e à estabilidade internacional (UNDP, 1994). A viragem começou a ser desenhada por algumas democracias liberais⁶ e foi oficialmente consagrada pela ONU no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994:

The concept of security has for too long been interpreted narrowly:
as security of territory from external aggression, or as protection of

⁶ O Japão e o Canadá são dois exemplos paradigmáticos de como a componente humana passou a ser o centro das políticas de segurança internacional dos estados. No caso do Canadá, iniciativas como a Convenção de Ottawa e o papel determinante na institucionalização do Tribunal Penal Internacional mostram o compromisso com uma ideia de multilateralismo e de construção de uma comunidade internacional mais centrada no indivíduo. Já o Japão propunha “*linking the human security concept with concrete action*” (Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão, 1999), contribuindo assim para a criação de um fundo direcionado à segurança humana no quadro da ONU.

national interests in foreign policy or as global security from the threat of a nuclear holocaust. It has been related more to nation-states than to people. [...] For many of them, security symbolized protection from the threat of disease, hunger, unemployment, crime, social conflict, political repression and environmental hazards (UNDP, 1994: 22).

O foco da segurança desviava-se da componente de confrontação entre estados, passando a assumir uma proximidade com aquilo que são os problemas sociais estruturantes dentro dos mesmos (Tadjbakhsh & Chenoy, 2007: 4). Embora não exista consenso dentro da comunidade científica sobre o conceito de segurança (Buzan et al., 1998: 2-3) e da sua aplicabilidade prática nos centros de decisão política, o alargamento e aprofundamento da agenda de segurança trouxe para o debate político um conjunto de novas questões (Axworthy, 2001: 19). Por outro lado, se esta viragem concedeu uma maior centralidade às necessidades básicas das populações mais fragilizadas (Glasius, 2008: 35), ela também possibilitou a adoção de dinâmicas perversas aos seus princípios (Paris, 2001). Esta é uma componente importante da crítica à operacionalização da segurança humana enquanto agenda política (Thomas, 2000; Galtung, 2004; Chandler, 2008). A agenda de segurança que passava a providenciar “*the means to assess the root causes of conflict*” (Tadjbakhsh & Chenoy, 2007: 2) acabou por se integrar no domínio tradicional do policymaking e fortalecer as estruturas de poder liberais hegemónicas do pós-Guerra Fria (ver p.e. Chandler, 2008: 428).

Num mundo em rápida mudança, uma questão importante na avaliação do impacto da adoção de uma nova agenda de segurança prende-se com a celeridade com que a mesma foi adotada. A abrangência do conceito de segurança humana, comparado por Des Gasper a uma *matrioska* (2005: 222), encaixa no âmbito dos instrumentos utilizados pelo modelo liberal dominante (Paris, 2001: 88). Isto é, ao identificar as dinâmicas internas dos estados como o objeto referente de segurança, o discurso liberal instrumentalizou o conceito de segurança humana para legitimar as suas intervenções (ver p.e. Marhia & Davies, 2013). Johan Galtung (2004: 7) explora esta problemática e considera que

[t]he [UNDP] report legitimizes the word ‘security’ by giving it the connotation ‘human’. What then happens is beyond the pages of the report. We would expect the state system with its monopoly on the violent means of security to use this legitimation, justifying intervention inside other states in the name of ‘human security’. And we would also expect some of them to

use ‘security’ in the broad sense as a cover for other goals, in the national interest tradition.

A abrangência conceptual da segurança humana torna-se “problemática” por abrir espaço a variados entendimentos daquilo que pode ser incluído na estratégia de um ator e de possibilitar a convergência com objetivos de segurança nacional (Paris, 2001: 88; Liotta, 2002: 478; Mahria, 2013: 32) – extravasando os limites das tradicionais políticas de segurança. Isto significa que o conceito de segurança humana é compatível com a estratégia de manutenção do papel determinante nos assuntos internacionais por parte das potências liberais sem que as suas prioridades sejam necessariamente revistas (Gasper, 2005: 241; Glasius, 2008: 40; Christie, 2010: 185-186). Há, em suma, uma mudança no referente das políticas de segurança (Axworthy, 2001) que permite o estabelecimento de novas dinâmicas associadas à gestão do risco e a um clima de constante luta contra as consequências dos desequilíbrios socioeconómicos, ao invés das causas que contribuem para a sua perpetuação (Chandler, 2016: 273).

Com efeito, o final da Guerra Fria facilitou a intervenção das principais potências liberais em estados devastados por conflitos internos (Paris, 1997: 62).⁷ Em grande medida, estas intervenções foram legitimadas com recurso a uma narrativa onde a segurança humana é vista como a justificativa para a intervenção internacional (Chandler, 2012: 214; Marhia & Daves, 2013: 64). É precisamente aqui que se encontra a principal inconsistência da estratégia liberal: uma estratégia discursivamente legitimada pela dimensão humana e pela urgência em atuar em conformidade com as necessidades mais básicas das populações, mas orientada na prática para a contenção de riscos à segurança internacional (Gasper, 2005: 241). O mesmo é dizer que a atenção se concentra no combate às consequências dos problemas profundos das sociedades intraestatais – àquilo que pode potencialmente escalar para uma ameaça à segurança internacional – e não nas causas das condições socioeconómicas de maior fragilidade e que se situam frequentemente no plano estrutural das relações internacionais (Chandler, 2016: 265).⁸

Este é um efeito da ideia de que os “*Western governments [...] turned their attention to preventing criminal acts before they occurred*” (Clapton, 2009: 32) e é visível na forma

⁷ Veja-se o exemplo das intervenções na Bósnia-Herzegovina (1992) e no Ruanda (1993), entre outras.

⁸ Note-se aqui a relevância da ideia formulada na secção anterior onde se considera que, mais do que reformar eventuais inconsistências crónicas nas dinâmicas internacionais, o modelo liberal prioriza uma “*radical transformation of southern societies in order to make them fit into the system*” que privilegia o Norte global (Duffield, 2001: 30).

como as intervenções passam a ser legitimadas. O discurso político passou a incluir referência à segurança humana, sendo que a pobreza passou a assumir um papel de cada vez maior relevo no núcleo das políticas de segurança (Duffield, 2010: 61). É aqui que se entende a razão atrás da tendência de aumento dos fluxos de APD no pós-Guerra Fria, justamente porque a *“human security requires human development”* (Gladius, 2008: 41). Estas alterações afetaram todo o espectro das dinâmicas internacionais e, em particular, os instrumentos de apoio ao desenvolvimento que passam a ser instrumentos ao serviço da agenda liberal de governação global (Berger, 2006: 20).

Por fim, é importante notar como o discurso de segurança humana contribui para a localização das ameaças. A *“vast majority of human security threats are indeed most severe in the developing world”* (Owen, 2008: 447), pelo que a visão converge com o paradigma liberal dominante que define as regiões mais pobres como o alvo da sua intervenção. Apesar de as preocupações humanas terem passado a estar mais próximas do centro do discurso político de segurança (ver p.e. Marhia & Davies, 2013), as práticas dos atores liberais passaram a refletir uma certa normalização das circunstâncias excecionais, facilitando o empreendimento de estratégias de convivência com cenários de *“conflict, poverty and humanitarian disasters [...] rather than crisis-driven discourses of political exception”* (Chandler, 2016: 268). Inevitavelmente, a redefinição do objeto das políticas de segurança promoveu a mudança do âmbito da sua relação com os objetivos do desenvolvimento (Duffield, 2001; 2004), como veremos de seguida.

Uma vez enquadrado o conceito de segurança no âmbito das práticas dos atores liberais na arena internacional importa perceber de que forma é que a *“interdependence between development and security suggests a radicalization of the former”* (Duffield, 2005: 142). Efetivamente, o alargamento do conceito permite uma multiplicidade de interpretações daquilo que pode ser entendido como um problema de segurança e contribui para a legitimação de interesses que, por vezes, são contraproducentes com os motivos que legitimam a intervenção (Paris, 2001: 88-90; McDonald, 2002: 277). No contexto de uma reflexão sobre as dinâmicas associadas à paz liberal como modelo de governação global, esta secção procurou sustentar a posição de que a adoção da agenda de segurança humana se explica sobretudo através do seu valor enquanto elemento capaz de oferecer legitimidade à agenda liberal (ver Thomas, 2000: 167-168). O seu valor enquanto instrumento político situa-se, por isso, na dimensão discursiva dos atores

liberais e na sua capacidade em promover processos de securitização com o objetivo de legitimar opções interessadas. Segundo Natasha Marhia (2013: 32), “[t]his could lead to a deeper and more critical perspective on the reproduction of the structural inequalities and violences underlying the insecurities that human security seeks to address”.

1.3. Desenvolvimento através de *Statebuilding*

No seguimento das mudanças analisadas, também a agenda de desenvolvimento sofre alterações passando a ir para além dos seus tradicionais objetivos (Marquette & Beswick, 2011: 1710). Com o fim da Guerra Fria, emergiram novas ameaças centradas no potencial risco que os estados falhados constituíam para a ordem internacional (Paris, 1997; Duffield, 2001; Rocha Menocal, 2001; Fukuyama, 2004a; Berger, 2006), o que promoveu uma reorientação das políticas de relacionamento com o Sul global. Estas passaram a dar prioridade “*to areas that until a few years ago were totally off the development agenda*” (Uvin, 2002: 9). Assim, esta secção pretende olhar para as dinâmicas associadas às políticas de desenvolvimento num contexto de hegemonia global, sob o ponto de vista da incorporação de mecanismos de *peacebuilding* e *statebuilding* que favorecem o modelo de governação liberal (ver p.e. Duffield, 2005: 147). Esta reflexão surge na sequência da consideração das implicações que a conceção humana de segurança tem nas dinâmicas de relacionamento entre os estados e pretende argumentar que o objetivo do desenvolvimento se mantém refém de prioridades inseridas na estratégia dos doadores (Palmer et al., 2002). Ao priorizar componentes de construção e fortalecimento de estruturas dos estados intervencionados em detrimento do foco no desenvolvimento socioeconómico direcionado às populações (Paris, 1997; Marquette & Beswick, 2011), os instrumentos de APD têm contribuído para a perpetuação de dinâmicas de crescente dependência de ajuda financeira internacional (Moss et al., 2006).

Historicamente, a canalização de fundos nacionais para a implementação de programas de ajuda externa sempre teve razões políticas no seu cerne (Duffield, 2005: 142; Chandler, 2007: 365). No centro dessas razões está a segurança e o interesse próprio, bem como a ideia de que a preservação do *status quo* exige uma atenção constante a

potenciais focos de tensão que ameacem a ordem internacional estabelecida (Duffield, 2001: 42). A conceção de ajuda externa como prioridade estratégica começou inclusivamente a ser desenhada no auge da Guerra Fria com a criação da United States Agency for International Development (USAID) em novembro de 1961, pouco tempo depois da revolução socialista em Cuba e da consequente aproximação da ameaça comunista ao território norte-americano (Berger, 2006: 17). Neste sentido, apesar da reconhecida alteração de paradigma desde então e da retórica centrada na componente humana de valorização do indivíduo nos processos de decisão, os interesses estratégicos continuam a ocupar um lugar predominante na política externa das potências liberais, incluindo as políticas de desenvolvimento.

A política liberal de APD obedece a critérios globalmente relacionados com a linha estratégica da política externa dos atores internacionais (Palmer et al., 2002: 23), utilizando a segurança humana – ou securitizando a componente humana – como forma de legitimar a intervenção nos estados recetores (ver p.e. Buzan et al., 1998: 29). De resto, a ideia de que os objetivos das potências liberais se sobrepõem ao imperativo do desenvolvimento local (Chandler, 2006: 30) é realçada pelos padrões de distribuição de ajuda dos principais doadores. Efetivamente, as políticas de apoio ao desenvolvimento e de assistência internacional seguem, sobretudo, critérios de alinhamento estratégico:

the U.S. has targeted about one-third of its total assistance to Egypt and Israel; France has given overwhelmingly to its former colonies; and Japan's aid is highly correlated with UN voting patterns. [...] These countries' aid allocations may be very effective at promoting strategic interests, but the result is that bilateral aid has only a weak association with poverty, democracy, and good policy (Alesina & Dollar, 2000: 55).⁹

A distribuição dos fundos internacionais de apoio ao desenvolvimento reflete e reforça as tendências evidenciadas nas secções anteriores.¹⁰ Neste contexto, importa perceber a forma como os programas que enquadram as relações entre as várias partes envolvidas se desenvolvem. Neste sentido, os próximos parágrafos destinam-se a explorar a ideia de que, atualmente, o desenvolvimento é um elemento secundarizado e subordinado à

⁹ Mais recentemente, a administração norte-americana deixou clara a sua posição em relação aos critérios de distribuição de APD. No discurso sobre o estado da União, o presidente Donald Trump (2018) assumiu a vontade de fazer com que a “*American foreign-assistance dollars always serve American interests, and only go to America's friends*”.

¹⁰ De notar, por exemplo, que 72% do total dos fundos orçamentais que os estados-membros do CAD/OCDE mobilizam para a assistência internacional diz respeito a ajuda bilateral (OECE, 2015: 2)

criação de dinâmicas de dominação e de interferência direta na tomada de decisões de estados que, de alguma forma, configuram uma ameaça para a ordem liberal hegemónica (Burnside & Dollar, 1997: 4; Stern & Ojendal, 2010: 13).

Com vista a responder aos atuais desafios de segurança, a comunidade internacional tem procurado exercer um maior “*domestic control*” sobre os estados que são vistos como uma potencial ameaça para a sua estabilidade (Stern & Ojendal, 2010: 18). Neste sentido, o perigo dos chamados “estados falhados” e dos conflitos internos tem sido central à definição das políticas liberais de desenvolvimento (Paris, 1997: 54; Rocha Menocal, 2011: 1715). É, precisamente, neste contexto que o *statebuilding* emerge como estratégia central no apoio a regiões frágeis e com potencial de configurar uma ameaça para o sistema internacional.¹¹ Conceptualmente, o *statebuilding* define-se pela criação de novas instituições governamentais locais e/ou pelo fortalecimento das já existentes por parte de atores externos (Fukuyama, 2004a: 17; Berger, 2006: 6; Rocha Menocal, 2011: 1719). Quando analisamos a forma como os principais doadores definem os seus programas de desenvolvimento verificamos que o *statebuilding* é o “*ultimate goal of development*” (Marquette e Beswick, 2011: 1705-1706) e uma “*leading priority for the international development community*” (Rocha Menocal, 2011: 1718). Os EUA, o maior doador de ajuda líquida, canalizam a maior parte dos fundos para o setor da infraestrutura social. Contudo, uma análise atenta dos dados do CAD/OCDE¹² revela que a maior parte destes fundos se destina a reformas governamentais e na sociedade civil. Em 2015, os mecanismos disponíveis para a ação nas estruturas estatais tiveram um financiamento total 50% superior à segunda maior parcela – a educação. Estes demonstram as prioridades estabelecidas pelos doadores, mas também uma ação estrutural que visa manter a estabilidade em contextos de fragilidade institucional e de conflitualidade interna (Paris, 1997: 54). Trata-se de uma estratégia que evidencia as “*growing links between strategies of conflict resolution, social reconstruction and foreign aid policies*” (Berger, 2006: 20) e que associa o desenvolvimento, através do *statebuilding*, à estabilização das regiões periféricas do sistema internacional (Moss et al., 2006: 7).

¹¹ No discurso sobre o estado da União, em 2003, o presidente George W. Bush realçou a importância do papel ativo dos EUA na vida institucional de regiões prioritárias para a política externa do país (Fukuyama, 2004b).

¹² Dados do CAD/OCDE retirados de <http://www.oecd.org/statistics/datalab/oda-recipient-sector.htm> [12 de dezembro de 2017].

A articulação de um modelo de desenvolvimento com prioridades estratégicas relacionadas com a segurança pode ser problemática por vários motivos. A ideia que o subdesenvolvimento é perigoso (Rocha Menocal, 2011: 1719) traz o apoio ao desenvolvimento para o campo da resolução de conflitos. Perante este cenário, Roland Paris (1997: 73) defende que o *peacebuilding* – uma “*action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict*” (Boutros Gahli, 1992) – se incorporou na estratégia de *statebuilding* que, por sua vez se institucionalizou nas políticas de desenvolvimento das potências liberais. Na medida em que a fraqueza e a fragilidade dos estados se tornaram num assunto central na agenda de segurança internacional (Fukuyama, 2004a: 18), o plano da política interna das regiões periféricas do sistema internacional passou a estar refém das prioridades de política externa das grandes potências liberais. Como David Chandler observa, “[r]ather than being a barrier to external interference, sovereignty becomes a medium through which non-Western states and societies become integrated into networks of external regulation” (2006: 37). O apoio ao desenvolvimento torna-se assim num meio através do qual as potências liberais exercem a sua influência em contextos potencialmente desestabilizadores da ordem internacional, aproximando aquilo que idealmente seria um estímulo à promoção do bem-estar socioeconómico de um instrumento utilizado para gerir tensões e conflitos (Paris, 1997: 73). O trabalho de Alina Rocha Menocal (2011: 1717) sugere que, no longo prazo, esta estratégia pode ter efeitos contraproducentes, gerando um clima de paz negativa. Tornar o desenvolvimento numa estratégia de implementação e construção da paz (*peacebuilding*) significa que a construção de estruturas governamentais de índole liberal passa a ser uma condição essencial para a paz (Rocha Menocal, 2011: 1720), retirando o foco da melhoria da qualidade de vida das populações.

A esta aposta no processo de *statebuilding* acresce a dependência no financiamento externo. Ao longo das últimas décadas, os valores envolvidos nas transferências de capital entre doadores e recetores têm aumentado significativamente – desde os \$44,5 mil milhões, em 1975, aos \$131,5 mil milhões, em 2015, reportados pelos membros do CAD/OCDE. 15 Este aumento, sustentado e consolidado ao longo dos anos, permitiu que muitos países em desenvolvimento acabassem por cair numa espiral de dependência extremamente difícil de ultrapassar (ver p.e. Castel-Branco, 2008). Em termos estatísticos, isto significa que, em 2003, 23 dos 46 países africanos receberam um

excesso de 10% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) em APD, sendo que 11 deles receberam mais de 20%. Estes números contrastam com os registados no período pós-II Guerra Mundial quando, ao abrigo do Plano Marshall, os países europeus nunca ultrapassaram a fasquia dos 3% (Moss et al., 2006: 3). Esta dependência financeira não é compatível com a soberania dos países recetores e implica uma relativa cedência de capacidade de decisão a atores externos (ver p.e. Chandler, 2006: 87). Ou seja, ao mesmo tempo que as reformas exigidas pelos doadores são essenciais para a continuação dos programas de ajuda, a tomada de decisões que vão contra os seus interesses pode significar a suspensão do auxílio (Kanbur, 2000), o que limita a capacidade de decisão e ajustamento dos estados recetores. Apesar deste ser um aspeto aparentemente operacional, ele é extremamente importante na medida em que impõe ao recetor de ajuda um modelo de (re)construção delineado com base em prioridades externas e não nas suas necessidades e especificidades internas (Chandler, 2006: 27-30). Porque a execução dos programas de apoio ao desenvolvimento está dependente da implementação de medidas concretas que visam replicar o modelo liberal dominante de relacionamento entre o estado e a sociedade (Stern & Ojendal, 2010: 11), ela não pode ser dissociada de uma dimensão mais estrutural de governação global.

A crescente dependência financeira dos países recetores aliada a uma aposta no *statebuilding* favorece a criação de dinâmicas de regulação externa dos estados não ocidentais (Chandler, 2006: 26). Na base deste processo está a conceção do subdesenvolvimento como uma ameaça à estabilidade do sistema internacional. Por conseguinte, e no seguimento da premissa que o modelo liberal assenta no estreitar de relações entre a segurança e o desenvolvimento (Rocha Menocal, 2011: 1719-1720), a próxima secção aborda, de forma mais direta, a relação entre os dois campos de ação.

1.4. Segurança vs Desenvolvimento: que tipo de nexos?

A segurança e o desenvolvimento, enquanto conceitos centrais à idealização das estruturas de governação liberais globais, “*are seen as mutually reinforced idioms and techniques of biopower through which subjectivity, imagination and ultimately life are governed*” (Stern & Ojendal, 2010: 20). Além de um debate ambíguo, estamos perante os referentes de práticas centrais às relações internacionais. A relação entre a segurança

e o desenvolvimento desempenha um papel central na definição das políticas externas das potências liberais e da agenda das organizações internacionais. Consequentemente, onexo entre segurança e desenvolvimento é essencial ao entendimento das relações entre o Norte e o Sul global. O que está em causa não é a relação histórica entre segurança e desenvolvimento, mas antes a forma como as políticas internacionais têm vindo a ser construídas como forma de dar resposta a determinadas prioridades. Isto é, enquanto que se pode considerar que uma base coerente para uma política de desenvolvimento deveria enquadrar a segurança como uma das consequências do desenvolvimento socioeconómico, o mesmo não pode ser dito quando a segurança e a própria contenção de determinados fenómenos sociais é vista como o pilar da idealização das políticas de desenvolvimento (Duffield, 2010: 57; Stern & Ojendal, 2010: 10-11). O mesmo é dizer que sempre existiu umnexo ‘segurança vs. desenvolvimento’ – o que fica por clarificar é em que medida os atores internacionais “*frame their policies towards developing countries in security terms*” (Keukeleire & Raube, 2013: 557) num contexto de hegemonia liberal.

Como campos prioritários na agenda internacional, a segurança e o desenvolvimento sempre tiveram uma relação próxima (Chandler, 2007: 365). Ao alargar o âmbito daquilo que é percecionado como um risco para a segurança internacional (Liotta, 2002: 482; Clapton, 2009: 29), a definição das políticas de relacionamento com o mundo em desenvolvimento torna-se refém de prioridades securitárias (Rocha Menocal, 2011: 1719-1720). A consequência aponta para um cenário em que a relação entre os dois campos “*has not necessarily got anything to do with events on the ground*” (Chandler, 2007: 367) mas com as prioridades dos doadores (Chandler, 2006: 190). Esta reflexão procurou fundamentar o argumento de que a prioridade em dar resposta a problemas de segurança – ou questões percecionadas como tal – contribui para um panorama em que implementação das políticas de apoio ao desenvolvimento no terreno é comandada por propósitos que delegam para planos inferiores a resposta aos problemas que promoveram a própria ação (ver p.e. Galtung, 2004: 7). Estamos, pois, perante um paradoxo que confere uma total incoerência à ação dos atores ocidentais que, levados a agir em nome do desenvolvimento e a favor da promoção de um ambiente mais seguro, acabam por contribuir para o fortalecimento de tensões sociais que, muitas vezes, alimentam as causas dos conflitos (Paris, 1997: 76). Assim, ao situar o discurso no âmbito securitário, o desenvolvimento assume a responsabilidade de dar resposta às

dinâmicas do conflito servindo mesmo como uma estratégia de *peacebuilding* (Uvin, 2002; Marquette & Beswick: 2011). A redefinição do desenvolvimento decorrente da implementação desta estratégia resulta naquilo que David Chandler considera ser a “*scaling back of expectations as to what international policymaking can achieve in non-Western states*” (2007: 375).

Considerações finais

Este capítulo procurou rever os debates académicos que defendem a ideia de que as potências liberais e o modelo por si proposto – e executado – tem sido responsável pela perpetuação de dinâmicas contraproducentes com os objetivos assumidos no plano discursivo (Duffield, 2010: 57). Ao colocar as políticas de relacionamento com o mundo em desenvolvimento num plano de ação nas estruturas dos estados, ao mesmo tempo que evoca razões relacionadas com a segurança humana para intervir, o modelo liberal replica e perpetua dinâmicas de dominação, que se enquadram numa lógica mais ampla de governação global e de contenção de ameaças à hegemonia vigente. Trata-se, em última análise, da promoção de uma paz estrategicamente interessada (Rocha Menocal, 2011: 1720). Este capítulo abordou as várias problemáticas associadas à promoção da paz liberal como modelo de governação global com o objetivo de estabelecer o enquadramento conceptual necessário para abordar as próximas fases desta dissertação. As premissas avançadas vão permitir analisar as relações entre a UE e a sua vizinhança e a forma como a sua *comprehensive approach*,¹³ reflete a lógica do nexo entre segurança e desenvolvimento, servindo de núcleo estratégico do modelo liberal que rege a sua atuação externa (Stern & Ojendal, 2010: 20). Como ator que desempenha um papel fundamental neste tipo de dinâmicas, a UE tem construído um quadro de relacionamento com o exterior baseado na avaliação de potenciais contextos de risco que ameassem a sua integridade (MacKenzie, 2013: 140; Dandashly, 2015: 40). Esta preocupação encontra-se no relacionamento com a vizinhança e no esforço que, desde o início do processo de construção europeia, a UE tem feito para projetar a sua influência no exterior (ver p.e. Brown, 2002). É neste sentido que, após este

¹³ Termo utilizado oficialmente pela UE.

enquadramento do modelo liberal como forma de governação global, o próximo capítulo olha especificamente para a política externa europeia.

2. A União Europeia no Mundo

As duas grandes guerras ocorridas na primeira metade do século XX evidenciaram a necessidade de integrar os estados europeus num conjunto de estruturas comuns com o fim de evitar a ocorrência de novos conflitos regionais (Stefanova, 2005: 51). As estruturas que antecederam a criação da UE nascem, por isso, de uma idealização da construção de uma comunidade de segurança baseada na integração das indústrias do carvão e do aço (Silva, 2010: 62) – setores estratégicos da indústria bélica ligados às principais potências continentais. Decorridas seis décadas de integração europeia, a cooperação foi substancialmente alargada e aprofundada, atingindo, em algumas áreas, o patamar da supranacionalidade. A expansão de uma comunidade de apenas seis membros fundadores para os atuais 28 baseou-se, conseqüentemente, num processo que, além de implicações ao nível interno, teve um forte impacto fora das fronteiras comunitárias. Ainda que com as suas especificidades (Smith, 2000a; Filtenborg et al., 2002), a UE assumiu-se paulatinamente como um ator com influência na economia, política e segurança global (Longo, 2010: 53). Para isto contribuem aspetos como os fluxos de APD¹⁴ e o peso económico global do bloco comunitário que o “obriga” a endereçar questões externas (Söderbaum et al., 2005; Laïdi, 2007). No seguimento do capítulo anterior, onde se procurou problematizar criticamente as premissas sobre as quais assenta o modelo de paz liberal, este capítulo propõe uma análise da UE enquanto ator global que incorpora e reproduz as prescrições deste mesmo modelo.

A visão da UE como um ator *sui generis*, mas com presença na arena internacional, começa a tornar-se mais relevante numa altura em que se deixa de ver a sobrevivência física como “*the most pressing issue*” (Nye, 1990: 159) na política mundial e em que a divisão da segurança global entre Este e Oeste é substituída pelas “*North-South divisions*” (Calleya, 2009: 53). Assim, no pós-Guerra Fria, e numa altura em que o liberalismo se substitui ao realismo como paradigma dominante (ver p.e. Barbé & Johansson-Nogués, 2008: 82), a influência internacional da UE é projetada quase como um resultado de factores externos à própria União (Øhrgaard, 2004; Smith, 2009).

¹⁴ A UE é “*responsible for more than half of global development aid*” (Keukeleire & Delreux, 2014: 3). Em 2016, a UE consolidou a sua liderança na tabela de contribuintes líquidos para APD ao canalizar um total de €75,5 mil milhões para o setor. Dados do Eurostat retirados de <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20170817-1?inheritRedirect=true> [25 de junho de 2018].

Apesar das suas singularidades, expressas na ideia de que a UE é simultaneamente uma “*arena and an actor*” (Jørgensen, 2004: 11) de política externa, foi-se tornando consensual dentro do meio académico que, efetivamente, a UE tem uma clara dimensão internacional (ver p.e. Smith, 2000b; Zielonka, 2008; Durac & Cavatorta, 2009; Bache et al., 2011).

Este capítulo pretende descrever e analisar criticamente a evolução da atuação externa da UE. Para isso, o capítulo está dividido em três partes. A primeira problematiza os pilares da política externa europeia, com recurso à consideração dos seus principais instrumentos, e procura perceber em que moldes se processa a construção interna da ação externa. A segunda parte debruça-se concretamente sobre a PEV e as sucessivas revisões desde a sua criação na sequência do grande alargamento de 2004. O objetivo é dar seguimento à análise feita na primeira secção e direcionar a reflexão de uma forma mais aprofundada para o caso da UE. Finalmente, a terceira e última secção procura refletir sobre o tipo de influência que a UE exerce externamente. Aqui, a ideia passará por, partindo do pensamento de François Duchêne acerca da natureza civil do poder europeu – diferenciado do tradicional poder militar – e do conceito de soft power (Nye, 1990), concluir que a UE se tem assumido como um ator normativo que age com recurso ao *soft power*, mas que na prática esse poder acaba por não ser “*so soft*” (Mattern, 2005: 586-587; 596), encontrando-se ao serviço dos interesses da sua agenda liberal (Manners & Diez, 2007: 179).

2.1. As diferentes políticas externas europeias

Apesar das várias alterações conjeturais e das sucessivas revisões dos tratados comunitários, a ideia de que a UE “*was established with the aim of bringing peace to Europe by creating economic interdependence among European countries*” (Longo, 2010: 52) continua a servir de base à identidade europeia – ou, no mínimo, a um sentimento de interesse europeu partilhado estrategicamente pelos seus estados-membros – que marca a sua atuação no plano internacional (Smith, 2000a). O documento que define a Estratégia Europeia de Segurança (EES), aprovado em dezembro de 2003 pelo Conselho Europeu, sugere isso mesmo ao considerar que a Europa “*should be ready to share in the responsibility for global security and in*

building a better world” (Comissão Europeia, 2003a: 1). O facto de esta responsabilidade não ter surgido repentinamente, mas antes como resultado de um processo longo e paralelo à própria construção intracomunitária (Lavenex & Schimmelfennig, 2009: 791), reforça a ideia de que, desde o início, o sucesso do projeto europeu estaria dependente da sua influência externa. A evolução de instrumentos de APD – desde a primeira das Convenções de Lomé, em 1975, até à sua substituição pelo Acordo de Cotonou, em 2000 – evidencia que, à medida que a UE foi ganhando maior relevância internacional, também as relações com outras regiões foram sendo aprofundadas – tanto do ponto de vista geográfico e das dimensões de cooperação, como do aumento da capacidade da UE moldar os comportamentos dos seus parceiros (Hurt, 2003). Esta evolução permitiu à UE consolidar um modelo de relacionamento com estados parceiros onde impera atualmente uma tendência de securitização (Chandler, 2007: 365; Smith, 2013: 520), abordada no primeiro capítulo, como evidencia a EES quando considera que a *“security is a precondition for development”* (Comissão Europeia, 2003a: 2). Os instrumentos de APD europeus obedecem assim a uma abordagem assumidamente securitária (Youngs, 2008: 419), podendo, por isso, ser categorizados como um dos instrumentos de política externa da UE.

Adicionalmente, apesar de todas as fragilidades tornadas óbvias pela guerra civil na antiga Jugoslávia (1991-1999) e, mais tarde, pela invasão ao Iraque (2003), a criação de mecanismos como a Política Externa e de Segurança Comum (PESC)¹⁵ evidencia também que a construção europeia permitiu o desenvolvimento de interesses comuns entre os estados-membros, no âmbito da atuação internacional, que permitiu à UE tornar-se num ator internacional de peso e com mais responsabilidade (Ginsberg, 1999; Smith: 2000a; Øhrgaard, 2004: 32). Com efeito, o foco na segurança e na estabilidade¹⁶ tem motivado, desde o início do processo de construção europeia, a UE a atuar externamente (Longo, 2010; Tovas, 2012), quer através de políticas de apoio ao desenvolvimento, de instrumentos como o Alargamento ou de quadros de relacionamento aprofundados com a sua vizinhança sem perspectivas de adesão (Monar, 2010: 34). Desta forma, a *“externalization [of security] thus serves to promote broadly*

¹⁵ Esta dimensão tem sido alvo de importantes mudanças, nomeadamente com a criação da Cooperação Estruturada Permanente, em 2017, que tem como objetivo aprofundar a cooperação e autonomia militar e de defesa da UE.

¹⁶ Esta preocupação fica clara na EES que identifica fenómenos externos como o terrorismo, conflitos regionais e o colapso de estados como principais ameaças à segurança, estabilidade e prosperidade da União (Comissão Europeia, 2003a: 3-4).

defined EU interests on a regional or global scale” (Gstöhl, 2007: 7) e tem motivado a criação de estruturas como a PEV, a assinatura de vários acordos políticos e económicos bilaterais e multilaterais,²¹ e a crescente participação da União em organizações e fóruns internacionais (Monar, 2010; Kaddous, 2015). O processo de integração europeia constrói-se, portanto, em paralelo com o aparecimento de vários mecanismos de relacionamento com o exterior, agora analisados em maior detalhe.

2.1.1. A Política de Alargamento

A cooperação militar e a delegação de competências de segurança e defesa para estruturas supranacionais não foi senão uma miragem durante grande parte do processo de integração europeia (Silva, 2010: 68-84). Os sucessivos fracassos na ratificação de acordos e no estabelecimento de estruturas que não estivessem sujeitas ao controlo da França e do Reino Unido¹⁷ permitiram apenas a criação da União da Europa Ocidental (UEO), uma organização sem qualquer “valência supranacional” (Silva, 2010: 81) e absorvida pela arquitetura institucional da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Não obstante, a aposta na vertente económica não deixa de refletir preocupações de segurança e de política externa (Cameron, 2007: 24), não fosse a UE um projeto de integração económica promovido com o objetivo de evitar conflitos (ver p.e. Silva, 2010: 28-29). Para isso contribui a ideia de que

besides helping developing countries to integrate into the world economy and among themselves, it is also believed in EU circles that regional integration and cooperation can enhance peace, prevent conflict and promote cross-border problem-solving (Söderbaum et al., 2005: 370).

Esta abordagem é, aliás, abertamente assumida pela UE ao se incumbir da responsabilidade de promover “*a ring of well governed countries to the East of the EU and on the borders of the Mediterranean with whom we can enjoy close and cooperative relations*” (Comissão Europeia, 2003a: 8).

O que fica aqui visível é que, com base na sua experiência, a UE percebeu que “*added rules would provide added stability*” (Laïdi, 2007: 5). Consequentemente, a socialização com outras regiões proporcionaria uma solução credível para a satisfação dos seus

¹⁷ Aqui destaca-se a rejeição francesa de uma Comunidade Europeia de Defesa, em 1954.

interesses de segurança. A estratégia de política externa da UE passa, assim, por um exercício de exportação do seu modelo liberal (Chandler, 2006: 64), estratégia essa personificada em primeira instância pela política de Alargamento. Com o objetivo de assegurar a concretização de “*political objectives that aim to reshape political order*” (Sjursen & Smith, 2004: 126) no espaço europeu, o Alargamento afirmou-se como um importante instrumento de política externa (Ginsberg, 1999; Sjursen, 2005). Na base deste processo estão os Critérios de Copenhaga de 1993, que constituem critérios de adesão que vinculam a integração na UE à adoção de uma economia de mercado com instituições políticas democráticas, bem como à internalização do acervo comunitário (Bache et al., 2011: 535-536). Para os parceiros com perspetiva de adesão, a UE ganha um poder de influência considerável que lhe permite consolidar uma posição dominante e ditar o rumo da governação no estado em processo de integração (Stefanova, 2005: 57). Segundo David Chandler (2006: 121), esta abordagem resulta da construção de diferentes prioridades para as várias partes envolvidas: enquanto que a integração na comunidade é, efetivamente, o objetivo dos estados candidatos – motivados pelo potencial ganho económico que daí advém –, para a UE o mais importante é consolidar uma “*relationship of tutelage*” e manter uma organização política regional que lhe seja favorável. Em suma, através da integração económica e política, o Alargamento permite à UE expandir a sua esfera de influência a territórios de onde pudessem emergir situações percecionadas como potenciais riscos à sua segurança (Sjursen, 2005; Stefanova, 2005: 56). Isto faz com que o Alargamento seja, efetivamente, “*the most important security-producing process taking place in Europe*” (Bjurner *apud* Stefanova, 2005: 56), e um importante instrumento para garantir os interesses de segurança da UE.

2.1.2. A PESC e a PESD

Apesar de refletir claramente as preocupações de segurança da UE (Bache et al., 2011: 541-544), o Alargamento reflete igualmente uma condição estrutural da sua organização política: a ideia de que se podem discutir “*political and economic aspects of security, but military issues remained out of bounds*” (Cameron, 2007: 25). Nesta medida, a eficácia já atestada desta política contrasta com a fragilidade de outros instrumentos de política externa europeus. Criada em 1992, a PESC tinha como objetivo institucionalizar uma política externa comum a todos os estados-membro da UE

(Cameron, 2007: 29). Contudo, até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, no final de 2009, o enquadramento legal europeu manteve fora do pilar comunitário questões relativas à segurança e à defesa.¹⁸ Ainda assim, e apesar da remoção da estrutura de pilares introduzida com o Tratado de Maastricht (1992), a maioria das decisões relativas à PESC continuam a ser tomadas por unanimidade (Menon, 2011: 81-82), o que realça a dificuldade em fazer avançar posições comuns de uma forma rápida, eficaz e abrangente. Ainda que a questão da segurança e política externa seja “*one of the most ambitious goals of European integration*” (Smith, 2000a: 628), a dificuldade em convergir posições fragiliza um processo que, idealmente, se pretende capaz de agir e dar resposta a situações prementes (Nielsen, 2013: 725). A institucionalização da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD),¹⁹ em 2003, como forma de reforçar a política externa da UE com uma dimensão de defesa, realça exatamente isso. Com a PESD criou-se uma estrutura de comando militar comunitária com recursos operacionais próprios (Bache et al., 2011: 513). Porém, a sua capacidade de ação efetiva padece das mesmas condicionantes associadas à PESC: um processo de decisão incapaz de resolver problemas de forma célere e objetiva (Filténborg et al., 2002: 393), bem como uma capacidade de ação limitada à partida por um conjunto de condicionantes²⁰ colocadas pelo seu arranjo institucional (Smith, 2009: 597). Apesar da integração de várias vertentes de política externa no plano comunitário ser hoje incontestável, o contributo de instrumentos como a PESC e a PESD para a concretização das prioridades externas da UE fica muitas vezes aquém das expectativas (Cameron, 2007: 35; Menon, 2011: 75-76). É neste quadro que devemos entender os mecanismos económicos que a UE emprega no exterior, como uma extensão da sua agenda de política externa, e uma importante ferramenta para alcançar objetivos que não são passíveis de concretizar através da PESC ou da PESD.

Embora não se trate de um processo idealizado com o objetivo de procurar o mínimo denominador comum (como defendem autores como p.e. De la Serre, 1988), a natureza intergovernamental destas políticas não pode ser descurada (Øhrgaard, 2004: 27). A ideia de que a UE é, ela própria, um campo onde se travam “batalhas” entre os vários

¹⁸ Até à criação da UE, em 1992, a cooperação em matéria de defesa era feita, em absoluto, fora do âmbito das comunidades europeias. Desde então, criou-se a PESC para reforçar a articulação e cooperação nestas matérias, muito embora esta política se tivesse mantido no segundo pilar da arquitetura europeia, subordinada a uma lógica estritamente intergovernamental.

¹⁹ Em virtude da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a PESD passou a denominar-se Política Comum de Segurança e Defesa.

²⁰ Aqui destaca-se o carácter temporal limitado imposto às suas missões.

estados-membro tem especial relevância nesta discussão, uma vez que a evolução das suas políticas externas tem sido orientada pela mesma e pela superação dos constrangimentos que daí advêm.

Esta secção procurou explorar justamente esta ideia, ao refletir sobre os diversos mecanismos que compõem a política externa da UE. Desta reflexão fica claro que a fragilidade da PESC e da PESD contrasta com o sucesso do Alargamento, no que concerne em fazer avançar as prioridades externas e de segurança da UE. Esta reflexão é útil para perceber a relação entre a UE e a vizinhança – um espaço onde a UE tentou, tanto quanto possível, agir como um bloco (Conceição-Heldt & Meunier, 2014: 962) – e as problemáticas associadas à dicotomia entre estabilizar e desenvolver que predominam nesta interação (Attinà, 2004; Barbé & Johansson-Nogués, 2008; Durac & Cavatorta, 2009) e que serão analisadas de seguida. Em suma, os contextos interno e externo, bem como a aparente inevitabilidade em enquadrar as relações com outros estados e regiões para fins de segurança interna serviu de motor à integração de várias dimensões da política externa europeia (Gstöhl, 2007: 4), ainda que com diferentes graus de sucesso. Aliada à percepção de que as prioridades da UE em matéria de política externa e de segurança se parecem orientar para a estabilização das suas fronteiras (Pace, 2007: 1054), esta leitura ajuda a clarificar que a ação externa da UE tem propósitos internos muito específicos, sobretudo no contexto da PEV, agora analisada de forma autónoma em virtude da sua importância para a reflexão proposta nesta dissertação.

2.2. A PEV

Como vimos, o Alargamento evidenciou-se como o instrumento mais significativo e mais bem-sucedido da atuação externa europeia (Ginsberg, 1999: 446). Contudo, o sucesso desta política levou a um sucessivo redesenhar das fronteiras comunitárias, e a conseqüente necessidade de formulação de novos mecanismos de relacionamento com a(s) nova(s) vizinhança(s) (Witney & Dworkin, 2012: 8). Wyn Rees (2008: 98) argumenta que através da política de Alargamento e da PEV a UE procurou “*prescribe the actions that must be taken*” para fazer face às prioridades de segurança da própria comunidade. Assim, tal como no Alargamento, a PEV é fortemente orientada para o

estabelecimento de mecanismos de socialização da sua vizinhança,²¹ que permitem à UE exercer a sua influência sobre os parceiros. O que sucede é que aqui a UE diferencia-se das tradicionais potências, na medida em que a sua influência se dá muito mais num plano estrutural das relações internacionais, do que na participação em intervenções militares (Longo, 2010: 53).

2.2.1. Um novo mecanismo de relacionamento para a nova vizinhança

A PEV foi criada em 2004 na sequência do grande alargamento a leste e da elaboração da EES, estando por isso diretamente relacionada com as preocupações de segurança da UE (Attinà, 2004: 16) no contexto pós-alargamento. A PEV assume que “[t]he neighbouring countries are the EU’s essential partners” (Comissão Europeia, 2003b: 3), pelo que a sua evolução foi sofrendo alterações – com as revisões de 2011 e 2015 – em virtude das mudanças no contexto internacional e a conseqüente evolução das prioridades da UE no relacionamento com a vizinhança (ver p.e. Comissão Europeia, 2015: 2). Apesar destas alterações, a PEV mantém-se coerente no seu propósito de assegurar a estabilidade europeia através da manutenção de um clima de segurança na sua vizinhança que evite o surgimento de focos de tensão e instabilidade que perturbem o bem-estar da comunidade (ver p.e. Dias, 2014). É neste sentido que a PEV apresenta um modelo de relacionamento com a nova vizinhança da UE que procura “*strengthening stability, security and well-being for all concerned*” (Comissão Europeia, 2004: 3). Para o efeito, a PEV assume o objetivo de partilhar os benefícios do alargamento de 2004 na tentativa de mitigar os seus efeitos perversos, nomeadamente a “*emergence of new dividing lines*” (Comissão Europeia, 2004: 3) entre a UE e os seus novos vizinhos, e evitar assim o acentuar das disparidades regionais que conduzissem à insegurança (Bache et al., 2011: 500). Como Tom Casier (2012: 60) defende, a PEV é “*essentially a regional foreign policy with the aim of developing privileged relations with the new neighbors of the enlarged EU, without giving them the prospect of accession*”. A institucionalização da PEV fortalece assim a ideia de que a alternativa

²¹ No período que antecedeu a criação da PEV, o então presidente da Comissão Europeia, Romano Prodi, insistiu reiteradamente na institucionalização de um modelo que oferecesse à vizinhança a possibilidade de partilhar “*everything with the Union but the institutions*” (Prodi, 2002).

mais credível para fazer face às preocupações de segurança da comunidade é o relacionamento com estados potencialmente problemáticos (Tovias, 2012: 104). A realidade interna dos estados vizinhos e a realidade regional que os rodeia é, contudo, substancialmente diferente de caso para caso (Smith, 2005: 758-759). É esta diferenciação que permite ler a arquitetura institucional da PEV e a sua divisão em duas grandes dimensões: a dimensão leste e a dimensão Sul.

2.2.2. A PEV e as diferentes vizinhanças da UE

Por altura da criação da PEV, as duas vizinhanças da UE viviam realidades bastante distintas. O leste europeu havia sido alvo de grandes transformações geopolíticas desde a dissolução da URSS – um processo que culminou em 2004, com o grande alargamento da UE. Como tal, a prioridade em evitar “*new dividing lines*” (Comissão Europeia, 2004: 3) está, em grande parte, relacionada com esta região. Para isso contribui a ideia de que a exclusão não poderia ser a solução encontrada para fazer face à desagregação soviética e que a resposta teria obrigatoriamente de passar pela estabilização das relações entre estados-membros da UE e não membros (Smith, 2005: 758). Por outro lado, a vizinhança a Sul mantinha lógicas de poder consolidadas através de décadas de governação por regimes autocráticos e uma já vasta tradição de relacionamento com a UE em diferentes vertentes. Neste caso, as preocupações da UE focaram-se em questões como a energia e as migrações, em virtude de se tratar de uma região estratégica para a política energética da UE e altamente relevante nas dinâmicas migratórias regionais (Joffé, 1997: 84; Pace, 2002: 205; Campaniello, 2014: 224). Estamos, por isso, perante realidades diferentes (Smith, 2005: 759), mas que partilham uma proximidade geográfica com a UE. A estrutura da PEV evidencia, assim, os dois tipos de prioridades da comunidade na sua vizinhança (Manners, 2010: 30).

Em qualquer uma das dimensões geográficas da PEV, a UE mantém um elevado grau de controlo sobre o rumo das parcerias (Dias, 2014: 42) que passam a ser reguladas por Planos de Ação construídos em volta das prioridades de reforma que a comunidade identifica para os 3 a 5 anos seguintes (Casier, 2012: 61). Ainda que visem estabelecer o rumo a seguir, a elaboração destes documentos é exclusivamente da competência da UE, sendo que os seus parceiros assumem uma posição de carácter meramente consultivo e são apenas convidados a aprovar o respetivo Plano de Ação (Comissão Europeia,

2004: 4). Apesar de não serem legalmente vinculativos, os documentos estabelecem “*key priorities to be addressed in the years ahead*” (Comissão Europeia, 2004: 7) e funcionam como uma forma de comprometer politicamente os parceiros (Dias, 2014: 42) em áreas como o respeito pela democracia, direitos humanos, estado de direito e boa governação, bem como com as prioridades das políticas externa e de segurança da UE (Comissão Europeia, 2004: 9). Para isso, a UE introduz os princípios da diferenciação e da condicionalidade positiva na lógica de relacionamento bilateral assumido inicialmente pela PEV (Gstöhl, 2007; Manners, 2010) como forma de comprometer os parceiros com o cumprimento dos objetivos por si identificados.

No centro desta estratégia de socialização da PEV está a possibilidade de ter em conta “*particular circumstances*” (Comissão Europeia, 2004: 8). Isto significa que elementos como a “*geographic location, the political and economic situation, relations with the EU and with neighbouring countries, reform programmes, where applicable, needs and capacities, as well as perceived interests in the context of the ENP*” (Comissão Europeia, 2004: 8) passam a ser tidos em conta como elementos de diferenciação nos diversos Planos de Ação. O processo é dinâmico na medida em que faz depender a continuidade do apoio político e económico da UE de avanços nas áreas definidas, através da introdução do princípio da condicionalidade positiva. Resumidamente,

the ENP is a partnership for reform that offers ‘more for more’: the more deeply a partner engages with the Union, the more fully the Union can respond, politically, economically and through financial and technical cooperation (Comissão Europeia, 2007: 2).

Como forma de sustentar e reforçar os objetivos da PEV, a UE introduziu, em 2007, o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP). Este instrumento financeiro, especialmente concebido para a execução da PEV, tem como objetivo simplificar, dar coerência e consistência à abordagem da UE na vizinhança (Dannreuther *apud* Manners, 2010: 39) e vem substituir um conjunto de instrumentos análogos como o *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States* (TACIS) e o programa de *Mesures D'Accompagnement* (MEDA) para a vizinhança leste e Sul, respetivamente. Com o IEVP, a UE utiliza “*a structural funds approach based on multi-year programming, partnership, and co-financing*” (Tovias, 2012: 107), em casos onde a performance dos parceiros corresponda às aspirações da UE, ou seja, de acordo com o princípio da condicionalidade positiva. O IEVP promoveu um aumento significativo na

quantidade de fundos disponibilizados – um incremento na ordem dos 32% (Barbé & Johansson-Nogués, 2008: 87). Enquanto que a TACIS e o MEDA disponibilizaram um total de €8,5 mil milhões para o período entre 2000 e 2006 (Tovias, 2012: 107), o IEVP obteve um orçamento superior a €11 mil milhões para os anos 2007-2013 (Comissão Europeia, 2007b). Terminado o quadro plurianual, o IEVP foi substituído pelo Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV), aumentando novamente a fasquia do financiamento disponível para os €15,4 mil milhões para os anos 2014-2020 como forma de cumprir o objetivo da criação de “um espaço de prosperidade partilhada e de boa vizinhança” (Comissão Europeia, 2014a).

2.2.3. Balanço dos resultados alcançados e as revisões da PEV

Este aumento no financiamento disponibilizado no quadro da PEV ilustra de forma clara a importância que a vizinhança tem na política externa e de segurança da UE. Como estratégia desenhada no sentido de manter uma vizinhança estável, o grande objetivo da PEV passa por evitar o surgimento de conflitos ou tensões que possam ameaçar

the Union’s own security, whether through the risk of escalation or of an exodus of refugees, or by interrupting energy supplies or cutting trade and transport links, or through the spread of terrorism and organised crime including trafficking in human beings, drugs and arms (Comissão Europeia, 2006: 9).

Foi com base nestas premissas que a Comissão Europeia fez um balanço dos primeiros 18 meses da PEV, no final de 2006. Nela, assumiu como principais fragilidades a incapacidade de dar respostas adequadas a questões como as migrações e a mobilidade de pessoas entre os países da vizinhança e o espaço europeu, os conflitos regionais e o aprofundamento das relações comerciais com a vizinhança (Comissão Europeia, 2006: 3-4) – sendo o último a condição sine qua non para o cumprimento dos pressupostos da PEV. A centralidade do aspeto securitário é, neste contexto, impossível de ignorar, tal como sugere a Comissão Europeia quando faz depender o apoio económico e financeiro da UE aos seus vizinhos do aprofundamento da cooperação na área das migrações:

An enhanced ENP will therefore require a very serious examination of how visa procedures can be made less of an obstacle to legitimate

travel from neighbouring countries to the EU (and vice versa). Of course this can only be addressed in the context of broader packages to address related issues such as cooperation on illegal immigration, in particular by sea, combating trafficking and smuggling in human beings, efficient border management, readmissions agreements and effective return of illegal migrants, and adequate processing of requests for international protection and asylum (Comissão Europeia, 2006: 6).

Esta centralidade é também visível nas revisões da PEV em 2011 e 2015. Na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 2010, a UE iniciou um processo de revisão da PEV (Whitman & Juncos, 2012: 152). Contudo, ainda antes de ser conhecido o resultado final do processo, um conjunto de acontecimentos associados à Primavera Árabe abalaram profundamente as fundações da organização política e social da vizinhança a Sul. Começava então a ficar claro que a abordagem seguida até então necessitava de uma reorientação profunda e que a revisão da PEV teria, necessariamente, de acomodar algumas lições retiradas dos acontecimentos em curso (Gstöhl, 2016: 58). Os eventos da Primavera Árabe – e, em parte, também as “*anti-democratic practices*” (Tömmel, 2013: 27) que se consolidavam no leste europeu – afetaram um processo que levaria a UE a prometer “*a more effective and efficient implementation, particularly in the area of democracy promotion*” (Tömmel, 2013: 20) das suas políticas para a vizinhança. Apesar de resultar de uma reflexão iniciada ainda antes dos acontecimentos referidos, a nova PEV pretendia fazer face aos novos desafios e apresentava-se como uma “nova resposta para uma vizinhança em mudança” (Comissão Europeia, 2011a).

A revisão de 2011 pretendia adotar uma abordagem mais vincada no que diz respeito aos princípios “*more-for-more*” e “*less-for-less*” (Comissão Europeia, 2011a: 3) e assim incentivar os parceiros a prosseguirem o caminho da democratização (Whitman & Juncos, 2012:153). Isto significa que, ao princípio da condicionalidade positiva, a UE juntava a possibilidade de utilização de sanções contra estados que insistissem em práticas contrárias aos seus valores fundamentais (Comissão Europeia, 2011a: 3). No centro da abordagem renovada continuava a estar a conceção liberal do foco “*primarily on free-market approaches to growth in order to achieve*” (Teti, 2012: 273) a democracia e o desenvolvimento (Schumacher, 2011: 111). Com a revisão das suas políticas (ver p.e. Tömmel, 2013: 24), a UE pretendia promover uma estabilidade

sustentável e respeitadora das reivindicações das populações dos estados parceiros (Comissão Europeia, 2011b: 5). Na ausência de alternativas, a UE assumiu abertamente os erros cometidos no passado e o então Comissário para o Alargamento e Política de Vizinhança Štefan Füle (2011) considerou mesmo que

we must show humility about the past. Europe was not vocal enough in defending human rights and local democratic forces in the region. Too many of us fell prey to the assumption that authoritarian regimes were a guarantee of stability in the region. This was not even Realpolitik. It was, at best, short-termism —and the kind of short-termism that makes the long term ever more difficult to build.

A resposta encontrada para fazer face aos desafios colocados passou, em grande medida, por aumentar os recursos financeiros “*supporting democracy movements*” (Balfour et al., 2016: 3) anexados à estratégia de diferenciação reforçada pela UE (Tömmel, 2013: 31). Em termos concretos, a UE aumentou o financiamento no quadro da PEV em €1,24 mil milhões para o período compreendido entre 2011 e 2013 (acrescidos aos já disponíveis €5,7 mil milhões previstos pelo IEPV), aumentou o volume do crédito disponibilizado pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) para €1,0 mil milhões por ano e alargou os fundos disponíveis para a vizinhança Sul no âmbito do Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BERD) em €2,5 mil milhões por ano (Behr, 2012: 83; Asseburg, 2013: 56-57). Além disso, a UE começou a mostrar abertura para iniciar rondas negociais com o objetivo de acordar o estabelecimento de uma área de livre comércio com cada um dos seus parceiros a ser materializada através de *Deep and Comprehensive Free Trade Agreements* (DCFTAs) (Dennison, 2013: 124). Às estruturas direcionadas para o apoio e estímulo económico e financeiro juntavam-se iniciativas de cariz político: a capacidade de ação do Instrumento Europeu para a Democracia e Direitos Humanos (IEDDH) foi reforçada e foram criados novos mecanismos como: o programa SPRING (*Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth*) dedicado exclusivamente ao apoio aos processos de transição para a democracia em curso com um orçamento de €350 milhões; ao Fundo Europeu para a Democracia (FED) foi dado o “*mandate to support individuals and organizations in neighbouring countries that work for democracy*” (Balfour et al., 2016: 3); e foi ainda criada a *Civil Society Facility* (CSF) com €22 milhões alocados para o apoio e colaboração com organizações da sociedade civil.

Apesar da retórica associada a estes mecanismos e do aumento de recursos financeiros, a lógica estrutural da PEV não sofreu grandes alterações em relação ao que havia sido definido na altura da sua criação (Schumacher, 2011; Tömmel, 2013; Noutcheva, 2015). Efetivamente, a UE “*continues to propose the same policy objectives, programs, and measures as before*” (Tömmel, 2013: 31). Isto significa que a comunidade manteve uma abordagem focada nos mesmos objetivos e que, mesmo a operacionalização do princípio da condicionalidade negativa (aplicação de sanções) na estratégia da PEV – a única grande novidade introduzida em 2011 em comparação com a escolha assumida em 2004 (Schumacher, 2011: 109) – está dependente da sempre difícil aprovação por unanimidade pelos estados-membros no quadro da PESC e é, por isso, improvável de se destacar como elemento diferenciador (Noutcheva, 2015: 30).

Não obstante estas alterações, a instabilidade provocada pelos vários conflitos na vizinhança – em particular na Líbia, Síria e Ucrânia –, a vaga migratória excepcional, a sucessão de ataques terroristas em território europeu e a deterioração das relações com a Rússia, levaram a UE a uma nova revisão da PEV, em 2015 (Delcour, 2015: 1; Wesselink & Boschma, 2017: 17), como forma de reforçar o compromisso com uma abordagem assente na “responsabilização mútua e num empenhamento comum na promoção dos valores universais dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito” (Comissão Europeia, 2011a: 2) estabelecidos em 2011. O documento apresentado em novembro de 2015 assumia a necessidade de repensar as prioridades da PEV e de introduzir uma abordagem explicitamente direcionada à promoção da estabilidade na vizinhança ao colocar o objetivo no topo das prioridades políticas da UE (Comissão Europeia, 2015: 2), com a justificação da urgência em prestar uma atenção redobrada aos “*most pressing needs*” (Comissão Europeia, 2015: 3). Tobias Schumacher (2015: 2) põe a questão nos seguintes termos:

While the 2011 review was supposed to provide EU-neighborhood relations with a more forward-looking and sustainable framework in response to the Arab uprisings, the recent version was driven almost exclusively by a general perception among policy-makers in Brussels and EU member states’ capitals that the EU’s neighborhood is in a state of crisis.

Após um período de consulta pública, a nova revisão da PEV assumia que a segurança passava a ser a principal prioridade no contexto das relações com a vizinhança (Comissão Europeia, 2015: 12). Contudo, esta revisão é claramente menos ambiciosa no

que toca à promoção da democracia na vizinhança (Balfour, 2016: 22) e coloca “*greater emphasis on shared interests rather than on the Union’s own values*” (Blockmans, 2015: 1). O que mais surpreende é, por isso, a forma como a revisão de 2015 contradiz a base da reformulação da PEV, em 2011, no contexto da Primavera Árabe. Enquanto que na revisão de 2011, a condicionalidade (quer positiva, quer negativa) surgia com o intuito de facilitar os processos de transição democrática na vizinhança, a revisão de 2015 elimina qualquer ligação entre o cumprimento dos “valores fundamentais” que guiam a UE, interna e externamente, e o aprofundamento das relações bilaterais com os seus vizinhos (Schumacher, 2016: 2). Por outro lado, ao contrário da tendência para o aumento do financiamento aos estados vizinhos com o objetivo claro de apoiar os processos de transição democrática, a revisão de 2015 foca-se essencialmente no “*support [to] the major stabilisation in the neighbourhood*” (Comissão Europeia, 2015: 19) disponibilizando para o efeito um total de €15 mil milhões. Assim, a estabilização substitui-se à democratização como *buzzword* da PEV (Blockmans, 2015: 2). Em linha com a Estratégia Global de Política Externa e de Segurança da UE apresentada em 2016 (Biscop, 2016), a evolução da PEV indica que os valores liberais que, supostamente, guiam a ação externa da UE foram perdendo relevância no quadro de relações com a vizinhança, dando lugar a uma cada vez maior e mais assumida preocupação com questões de segurança. Como demonstrado no início do capítulo esta preocupação é algo que se encontra na génese da UE e das suas políticas externas, mas se inicialmente ela surgia disfarçada em questões económicas e políticas, agora passa a assumir um lugar preponderante nos discursos e práticas da União. Contudo, isto pode comprometer os próprios objetivos de estabilização dos parceiros, uma vez que esta abordagem pode traduzir-se numa “*substantiation of, and support for, autocratic rule*” (Schumacher, 2016: 1) na vizinhança.

A próxima secção dá seguimento ao enquadramento da política externa comunitária refletindo sobre os debates conceptuais que abordam o tipo de poder exercido pela UE na sua atuação externa. A ideia é discutir que tipo de implicações estão em causa através da interligação entre as dinâmicas retóricas e os objetivos identificados como prioridades da ação externa europeia, ou seja, a relação entre discursos e práticas na projeção internacional da UE.

2.3. União Europeia: mas que tipo de ator?

A forma como definimos conceptualmente a atuação externa da UE não pode ser dissociada das suas especificidades enquanto ator (ver p.e. Filtenborg et al., 2002; Jörgenssen, 2004).²² As abordagens que procuram explicar a forma como a UE projeta a sua influência no exterior têm também acompanhado alterações conjecturais no domínio internacional (ver p.e. Manners & Diez, 2007: 173) e traduzem-se na introdução e exploração de diversos conceitos. Esta secção pretende contribuir com uma análise complementar aos trabalhos realizados nas áreas do *soft power*, do poder civil e do poder normativo como forma de enquadrar a ação externa da UE e abordar a(s) forma(s) como esta manifesta a sua influência internacionalmente. Esta reflexão serve o propósito de demonstrar que a UE dispõe de meios que, mesmo não correspondendo ao tradicional leque de instrumentos ao dispor dos Estados na prossecução das suas agendas de política externa, são utilizados para satisfazer os interesses de segurança interna da União (Gstöhl, 2007; Laïdi, 2007; Nielsen, 2013).

Aqui a dimensão discursiva assume particular relevância, na medida em que constitui um meio importante de poder e influência externa europeia – tornando-se muitas vezes num “*substitute for meaningful action*” (Joffé, 2011: 513). Desta forma, a ideia de que a UE se posiciona como uma “*force for good*” (Nouredinne, 2016: 112) no mundo não deve constituir o ponto final da reflexão, mas antes ser vista como mais um elemento que permite enquadrar e justificar a sua ação externa. Isto articula-se com a reflexão feita no primeiro capítulo sobre a questão da paz liberal como forma de governação global e das incoerências associadas à securitização do desenvolvimento, onde os discursos desempenham um papel fundamental. Para tal importa refletir sobre o tipo de poder exercido pela UE na sua atuação externa tendo por base a discussão teórica desenvolvida no capítulo anterior e o enquadramento feito acima sobre os instrumentos de relacionamento que a comunidade emprega com o exterior.

Apesar de inicialmente associado à política externa norte-americana, o conceito de *soft power* tem sido útil para compreender a forma como a UE se relaciona com outros atores (Hettne & Söderbaum, 2005; Smith, 2009; Nielsen, 2013). Umbilicalmente

²² Em 1985, o então presidente da Comissão Europeia assumia a possibilidade de a então CEE se vir a tornar num “*unidentifed political object*” (Delors, 1985: 2).

ligado à capacidade de atração (Nye, 2004; Mattern, 2005), o conceito de *soft power*, introduzido por Joseph Nye, “*rests on the ability to shape preferences of others*” (Nye, 2004: 16). A grande falha de Nye foi, contudo, não ter considerado o potencial perverso da aposta em políticas desenhadas com base na vontade em atrair terceiros (ver p.e. Mattern, 2005). Ao focar-se na questão da atração e na ambiguidade a que está sujeita, Janice Bially Mattern (2005: 596) considera que o *soft power* nem sempre é tão *soft*. De resto, a autora oferece uma perspetiva interessante ao considerar que

what makes hard power ‘hard’ is its ability to threaten victims into compliance; that is, to coerce. Thus, where attraction rests upon coercion the logic of a distinction between soft and hard power becomes unsustainable [...] This revelation inheres a variety of practical and normative implications for those actors who wish to effectively accumulate and wield ‘soft’ power (Mattern, 2005: 586-587).

O poder define-se pela “*capacity to do things*” (Nye, 2004: 13), pela capacidade em implementar uma determinada agenda. É nesta perspetiva que o debate em torno do *soft power* é relevante para a compreensão da ação externa da UE. Porque se parte do pressuposto que o principal objetivo deste tipo de poder é a legitimação discursiva (Nielsen, 2013: 725), o conceito desempenha um papel desbloqueador na definição complexa do que é, e de como é justificada, a agenda de política externa europeia e a atuação que dela decorre. Apesar de ser errado “*to identify the Union with soft power alone*” (Zielonka, 2008: 475), o conceito de Nye desencadeou um conjunto de reflexões importantes para a consideração de dinâmicas de subversão de prioridades por parte das potências liberais que são válidas também para a análise da atuação externa da UE.

O conceito de poder civil, originalmente formulado por François Duchêne, serviu de pedra angular à análise da UE como um ator global (Bachman & Sidway, 2009: 95), sendo igualmente importante para compreender a sua ação externa. Por poder civil entende-se a utilização de meios não militares – desde a diplomacia às relações comerciais – como alicerces de política externa (Orbie, 2006; Manners & Diez, 2007: 173). Parte importante da formulação conceptual do termo está também relacionado com o seu potencial civilizador, sendo que Duchêne considera que a UE tem a capacidade de exercer no sistema internacional uma influência predominantemente positiva e estabilizadora (Bachman & Sidway, 2009: 97). Assim, Veit Bachmann e James Sidway (2009: 98) compartmentam o conceito em duas dimensões complementares: uma do âmbito da forma, e que diz respeito aos meios utilizados (ver

também Stravridis, 2001: 3-4), e outra referente ao conteúdo e aos objetivos pretendidos. O tipo de poder da UE no exterior nasceu, em grande medida, como consequência da lacuna militar que tem marcado o processo de integração comunitária (Nicolaidis & Howse, 2002: 771-772; Nielsen, 2013: 725), o que permitiu que o núcleo da ação externa da UE se centrasse na exportação do acervo comunitário (Lavenex & Schimmelfennig, 2009: 791) e na preponderância de instrumentos como o Alargamento. Deste ponto de vista, a UE é efetivamente um poder civil. Contudo, o pensamento de Duchêne evidencia também o potencial civilizador da UE como exportadora de normas – nomeadamente a democracia, direitos humanos, respeito pelo estado de direito, entre outros – e padrões comportamentais (Nicolaidis & Howse, 2002: 769) evidenciados também no caso da PEV. O que Duchêne negligencia é a possibilidade de conflito entre este potencial civilizador e a prossecução de outros interesses de índole egoísta ou auto-centrada associados às problemáticas abordadas no capítulo anterior. Consequentemente, avaliar a ação externa da UE exclusivamente com recurso ao conceito de Duchêne é redutor na medida em que o seu alcance se cinge ao papel da comunidade enquanto ator promotor de valores partilhados pela Comissão e pelos estados-membros. O vazio conceptual criado pela exclusão do papel que os interesses próprios exercem na definição da relação da UE com terceiros e alimentado pela tensão entre os “civil power values and *statebuilding* values” (Smith, 2000b: 28) praticados pela UE em contextos como p.e. a vizinhança fica, de alguma forma, preenchido pelo conceito de poder normativo formulado inicialmente por Ian Manners (2002) e do debate que se gerou a partir do mesmo. A este respeito Ian Manners e Thomas Diez (2007: 177) dizem que os

concepts of normative and civilian power may thus seem to be very close to each other. Indeed, because civilian power advocates and practises particular kinds of norms, above all the use of civilian means to achieve one’s policy goals, civilian power can be read as one specific form of normative power.

Isto sugere que a formulação teórica de poder normativo parte da necessidade de uma maior amplitude conceptual e abre caminho para a consideração da UE como um ator civilizador, mas também como um ator interessado em seguir determinados caminhos por via da exportação de normas e da capacidade em “*shape conceptions of normal*” (Manners, 2002: 239) em seu proveito (Laïdi, 2007: 10). A consideração da ação externa da UE como algo mais do que apenas um papel civilizador surge numa altura de

crystalização da ordem pós-guerra fria (Manners & Diez, 2007: 173) e aborda, consequentemente, uma posição mais ativa da UE na cena internacional, sobretudo nas regiões mais próximas das suas fronteiras, em virtude da redefinição das suas prioridades de segurança evidenciadas pelo alargamento a leste e a consequente criação da PEV.

Neste sentido, o poder que a UE exerce tem, necessariamente, elementos que vão além da atratividade que tem para terceiros. Trata-se de um modelo com um potencial de imposição de normas que funciona unidireccionalmente – como, aliás, Ian Manners (2010: 40) viria a assumir – e, não necessariamente, a favor de uma partilha de benefícios. Assim, as considerações associadas à discussão da UE como um poder normativo indiciam a existência de uma estratégia de política externa, potencialmente próxima das tendências tradicionais da *realpolitik* (Del Sarto, 2016; Nouredinne, 2016). É nesta dimensão que se torna relevante associar as várias discussões. De facto, o poder normativo reflete as tendências de poder associadas à ação externa da UE (ver p.e Manners, 2002; Pace, 2007). Tal como o *soft power*, a dimensão normativa do poder de um ator tem como objetivo um “*specific aim, namely, the setting of standards*” (Manners & Diez, 2007: 175) de comportamento favoráveis aos interesses de quem os exporta. Neste sentido, as três abordagens discutidas não se anulam necessariamente umas às outras; pelo contrário, são complementares e permitem fazer um paralelismo com as dinâmicas associadas ao modelo de governação liberal retratadas no primeiro capítulo, e que podem ser vistas como uma forma de imperialismo. Historicamente, os impérios “*have typically engaged in some sort of ‘civilizing mission’, linked to a normative perception of themselves*” (Del Sarto, 2016: 216). Björn Hettne e Fredrik Söderbaum (2005: 542-543) chegam mesmo a avançar com o termo *soft imperialism* para se referirem à forma como o *soft power* europeu é aplicado de uma forma mais assertiva e com características coercivas. Tratam-se de considerações suportadas, em certa medida, pela abordagem aos conceitos retratados. O mesmo é dizer que as três conceptualizações de poder são relevantes para a consideração do tipo de ator que a UE é. Kalypto Nicolaïdis e Robert Howse (2002: 770) consideram mesmo que o poder normativo é a “*ultimate form of soft power*” enquanto que Ian Manners e Thomas Diez (2007: 177) olham para o poder civil como uma “*specific form of normative power*”. O que parece consensual é que a execução deste tipo de poder não traz necessariamente

benefícios para todas as partes (ver p.e. Pace, 2007: 1025; Nouredinne, 2016: 114). O que esta secção pretende demonstrar é que a forma como a UE projeta o seu poder no exterior, não só não nega, como de alguma forma mascara uma atuação invasiva e coerciva – consequência da agenda liberal que prossegue, mas também da forma como as relações são conduzidas e da assimetria que se gera entre as partes envolvidas –, não fosse esta a forma encontrada pela comunidade para fazer valer o seu peso internacionalmente. Exemplo disso é o processo de elaboração de normas: apesar de partilhadas com estados terceiros por via do estabelecimento de parcerias, a participação dos mesmos no processo está excluída e entregue exclusivamente à UE (ver p.e. Tovas, 2012: 107). A estruturação das relações no quadro da PEV através do processo de elaboração dos Planos de Ação aponta, como vimos, justamente nesse sentido.

Considerações finais

Este capítulo procurou refletir sobre a forma como a comunidade estrutura a sua ação externa. A referência a instrumentos como a política de alargamento, a PESC, a PESD e a PEV procurou demonstrar como estas políticas são as ferramentas privilegiadas para endereçar as suas preocupações de segurança e satisfazer os seus interesses no plano externo. Existe, assim, uma clara dependência entre as dimensões internas e externas de segurança, tal como assume a Estratégia de Segurança Interna (ESI) (Comissão Europeia, 2010: 3). Esta discussão foi complementada com a reflexão sobre o tipo de poder exportado pela UE, onde se procurou fundamentar o argumento de que os seus discursos e práticas, ainda que normativos, carecem de determinação em “*promoting democratic reforms*” e endereçar “*human rights violations*” (Del Sarto, 2016: 218). Isto faz da UE um ator que, com todas as suas especificidades, mantém uma ação externa interessada.

Aqui, é importante salientar o desfasamento entre retórica e prática (ver p.e. Del Sarto & Schumacher, 2005: 27) e a relevância do discurso securitário identificado no primeiro capítulo. Com o efeito, o segundo capítulo procurou dar seguimento às ideias exploradas anteriormente e contribuir para a discussão do tipo de poder que a UE exporta com o objetivo de lançar a base à problematização crítica dos instrumentos

utilizados no relacionamento com a vizinhança a Sul, em destaque no próximo capítulo. Por outro lado, as discussões abordadas procuraram também demonstrar que a retórica normativa e civilizadora que tem sido utilizada pela UE quando assume a responsabilidade em promover “*a ring of well governed countries*” (Comissão Europeia, 2003a: 8) na vizinhança carece de alguma compatibilidade com a realidade prática (Nouredinne, 2016: 116). Neste caso particular, a reflexão de Sarah Léonard e Christian Kaunert (2010) constitui um contributo interessante. Aplicado às dinâmicas de política externa da UE para a periferia, a problemática abordada pelos autores permite perceber que as prioridades da comunidade não se alteraram e que a função do discurso neste processo tem seguido uma lógica de construção de problemas de segurança com o objetivo de legitimar as suas abordagens e prioridades políticas (Léonard & Kaunert, 2010: 68-69). Isto remete para a questão da securitização do desenvolvimento abordada no capítulo 1 e sugere que ideais como a promoção da democracia, dos direitos humanos e do desenvolvimento socioeconómico das populações estão reservados para consumo interno, e instrumentalizadas discursivamente para que as suas audiências apoiem e legitimem a atuação externa da UE (ver p.e. Kienle, 1998; Larivé, 2011).

No contexto do Norte de África – onde os interesses da UE são sobretudo securitários (Longo, 2010: 56) e as relações nem sempre transparentes (ver p.e Barbé & Johansson-Nogués, 2008: 96) –, o terceiro capítulo explora as dinâmicas de relacionamento entre as partes, partindo da presente reflexão, bem como as implicações que a ação da UE teve no fortalecimento de dinâmicas contrárias ao desenvolvimento socioeconómico da região. As políticas externas da UE têm uma importância particular no contexto da vizinhança (Gstöhl, 2007: 6) – um contexto onde a distinção entre valores e objetivos é particularmente dúbia (Hettne & Söderbaum, 2005: 541). A “*rule transfer becomes a form of exerting power on peripheral states*” (Del Sarto, 2016: 221); um poder exercido de forma a preservar os seus interesses (ver p.e. Del Sarto, 2016: 227). A conceptualização do tipo de poder que a UE projeta no exterior e dos instrumentos utilizados para o efeito analisadas ao longo do presente capítulo é, neste contexto, altamente relevante para entender que as políticas seguidas têm um propósito interno muito claro, não fosse esta “função” normativa aquilo que tem permitido à UE seguir uma política externa baseada nas suas prioridades de segurança interna (Monar, 2010: 23).

3. A ação da UE na vizinhança mediterrânica

O Norte de África é uma região com uma enorme importância geoestratégica, geopolítica e económica para a UE dadas as históricas dinâmicas de relacionamento entre as duas margens do Mediterrâneo (Joffé, 2002; Bush & Keenan, 2006; Boening, 2009). Este capítulo olha para o relacionamento da UE com os estados desta região no período que vai desde a criação às revisões da PEV (2004-2015). O espaço temporal observado tem por objetivo focar a reflexão nas dinâmicas políticas regionais seguidas no período que antecedeu a Primavera Árabe e, posteriormente, na forma como a UE viria a responder a um fenómeno que teve consequências profundas a nível regional e global (Dadush & Dunne, 2011: 131). Contudo, o intensificar de interações económicas e políticas entre a UE e os países do Norte de África é uma constante no período pós-Guerra Fria, pelo que para compreendermos de forma mais abrangente as implicações da PEV temos também que analisar as relações entre as duas margens do Mediterrâneo tal como desenvolvidas desde a Declaração de Barcelona de 1995 (Calleja, 2009: 62). O objetivo é evidenciar a importância desta região para a segurança da UE (Joffé, 1997; Rees, 2008; Boening, 2009; Monar, 2010; Delgado, 2011), que resulta sobretudo da necessidade de conter fluxos migratórios de Sul para Norte e de garantir a segurança do abastecimento energético para o território da União (Zielonka, 2008: 477). Os documentos estratégicos da UE mencionados no capítulo anterior sugerem isso mesmo e apontam para a exportação do modelo de governação europeu para a vizinhança como a melhor forma de garantir a estabilização da região (Comissão Europeia, 2003: 8), ainda que isto não tenha em conta os problemas mais profundos destas sociedades. Para o fazer, a UE insiste numa retórica normativa de índole liberal que enfatiza a promoção da democracia, o fortalecimento dos princípios do estado de direito e a defesa dos direitos humanos como motores da sua agenda de política externa. O que se pretende argumentar, contudo, é que olhando para a natureza dos regimes vizinhos parceiros, verifica-se que existe um desfasamento entre a retórica europeia e as práticas seguidas no terreno pela UE.

Para isso, este capítulo parte do enquadramento dos instrumentos de relacionamento da UE com a vizinhança a Sul para evidenciar que, desde a assinatura da Declaração de Barcelona até hoje, as prioridades de segurança e política externa da UE foram sendo sucessivamente privilegiadas em relação à sua agenda normativa (Tömmel, 2013: 24).

Ou seja, este capítulo demonstra como as relações baseadas nos interesses comuns da UE e dos regimes autoritários da região se sobrepuseram ao real desenvolvimento socioeconómico do Norte de África (Kienle, 1998: 2; Del Sarto, 2016: 222-223), que se mantém refém das prioridades de segurança vistas pela UE como uma “*precondition for development*” (Comissão Europeia, 2003a: 2). Nesta medida, este capítulo assenta nas discussões abordadas até agora e que, de uma forma genérica, procuraram enquadrar a UE na cena internacional como um ator liberal preocupado em responder aos seus desafios de segurança através de políticas externas interessadas.

Para o efeito, o capítulo está dividido em três partes. A primeira incide sob o Processo de Barcelona e os antecedentes da PEV e pretende contextualizar as relações Euro-Mediterrânicas no período pós-Guerra Fria. A segunda parte centra-se no período compreendido entre os anos de 2004 e 2010 para evidenciar como a institucionalização desta política e a criação de novos mecanismos de relacionamento com a vizinhança da UE contribuíram para que as preocupações de segurança e estabilidade da União ultrapassassem a retórica referente à democratização dos estados parceiros (Del Sarto, 2016: 223). Por fim, a terceira parte deste capítulo explora a forma como a UE respondeu às mudanças desencadeadas na sua vizinhança a Sul pela Primavera Árabe, centrando-se revisões da PEV em 2011 e 2015 e nas mudanças políticas daí decorrentes.

3.1. O Processo de Barcelona: da Parceria Euro-Mediterrânica à União para o Mediterrâneo

A Declaração de Barcelona saída da Conferência Euro-Mediterrânica dos Ministros dos Negócios Estrangeiros de novembro de 1995, entre os então 15 estados-membros da UE e 12 estados mediterrânicos,²³ estabeleceu a Parceria Euro-Mediterrânica (PEM) e contribuiu para a conseqüente institucionalização das relações entre as duas margens do Mediterrâneo (Gavin, 2005: 353). Até então as relações entre a UE e os países do Norte de África permaneciam reguladas por acordos bilaterais (ver Pace, 2002), pelo que a Declaração de Barcelona, promovida pela UE, pode ser entendida como um reconhecimento da importância desta região como um todo para a segurança interna da comunidade (Joffé, 1997: 90). A iniciativa juntou as duas margens do mediterrâneo

²³ Argélia, Autoridade Palestiniana, Chipre, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Malta, Marrocos, Síria, Tunísia e Turquia.

num compromisso comum para a criação de uma área de comércio livre como forma de agregar os interesses das partes envolvidas (Montanari, 2007: 1011-1012). Dessa forma, com uma abordagem liberal baseada na integração económica entre os subscritores da declaração por via da abertura dos mercados, a UE esperava estimular o crescimento económico na região e responder assim à sua visão para a segurança e estabilidade da vizinhança Sul (Kienle, 1998: 1; Joffé, 2002). O texto ratificado pela UE e parceiros assumia a “*conviction that peace, stability and security of the Mediterranean region are a common asset*” que deve ser “*strengthen by all means*” (Declaração de Barcelona, 1995: 3).

Para executar a estratégia delineada, a Declaração de Barcelona previa a assinatura de Acordos de Associação (AA) com os parceiros europeus para regular as suas relações comerciais, que seriam complementados por uma dimensão de cooperação regional materializada através de encontros multilaterais regulares ao nível ministerial (Gavin, 2005: 353-355). Os AA foram criados para complementar as parcerias já existentes, não configurando, por si só, uma novidade no quadro das relações entre a UE e os países mediterrânicos (Pace, 2002: 198). Ainda assim, estes introduziram alterações importantes na forma como se passariam a desenvolver as relações comerciais entre as partes envolvidas. Ao contrário do que acontecia até então, onde era oferecido aos parceiros um acesso especial ao mercado europeu (Montanari, 2007:1013), os AA previam que as economias periféricas abrissem os seus mercados aos bens produzidos na UE e se liberalizassem progressivamente, aproximando-se do modelo comunitário (Joffé, 2002).

Assente num modelo liberal (Cavatorta et al., 2006: 1; Boening, 2009: 13; Campaniello, 2014: 223), os AA estipulavam um conjunto de reformas económicas, incentivadas através da disponibilização de ajuda financeira por parte da UE (Kienle, 1998: 6). O objetivo passava por criar as condições necessárias para a entrada de capitais estrangeiros nas economias dos parceiros a Sul e assim sustentar o crescimento económico da região (ver p.e. Joffé, 2002). Subjacente está o entendimento que a liberalização conduz à estabilização – algo que Michelle Pace considera como o reflexo da abordagem normativa da UE para a sua vizinhança, onde “*a more peaceful periphery means a more secure Europe*” (2007: 1046) – e, eventualmente, à transição para a democracia, nos termos delineados pela UE (Durac & Cavatorta, 2009). Contudo, a grande novidade introduzida pela Declaração de Barcelona encontra-se no compromisso

com o estímulo e aprofundamento da “*regional cooperation and integration*” (Declaração de Barcelona, 1995: 4). Numa região marcada por longas disputas entre países vizinhos (p.e. Argélia e Marrocos) e pelo conflito Israelo-Árabe, este parecia um objetivo ambicioso, mas essencial à estabilização do Norte de África (Del Sarto & Schumacher, 2005: 18).

Desta forma, estabeleceram-se as bases do relacionamento entre a UE e a sua vizinhança a Sul nas dimensões de cooperação 1) política e de segurança, 2) económica e financeira, e 3) social, cultural e humana (Declaração de Barcelona, 1995: 2). No entanto, o processo de distribuição da assistência financeira aos parceiros europeus é exclusivamente decidido pela UE, não sendo discutidas nem com os estados parceiros, nem com as suas sociedades civis. Este cenário revela uma situação em que a “*financial assistance has been more closely linked to achieving the EU’s objectives, especially those set out in the bilateral trade agreements, than to the needs of individual Mediterranean Partner Countries*” (Gavin, 2005: 355). É justamente por isso que as parcerias estabelecidas assumem uma natureza assimétrica. Para George Joffé (2002: 9), este desenho foi intencionalmente promovido pela UE para que esta pudesse assumir uma posição de liderança no contexto das interações com a sua periferia meridional. Consequentemente, pese embora a promoção da democracia fosse um objetivo assumido de uma forma explícita no lançamento do Processo de Barcelona (Del Sarto & Schumacher, 2011; Durac & Cavatorta, 2009), os AA assinados individualmente com cada parceiro são muito mais cautelosos neste aspeto (ver p.e. Kienle, 1998: 2). Os casos de Marrocos e da Tunísia, em análise no capítulo seguinte, apontam precisamente nesse sentido.

Por outro lado, o respeito pelos “*human rights and fundamental freedoms*” (Declaração de Barcelona, 1995: 3) é algo que vem sendo reiteradamente assumido pela UE como uma base comum para as relações com os parceiros a Sul. É nesse sentido que apontam vários documentos orientadores da abordagem da UE à vizinhança, em particular os documentos que regem as relações bilaterais com cada um dos parceiros – como veremos no próximo capítulo. Surgindo como a solução encontrada para controlar e reduzir os fluxos migratórios com destino à UE (Pace, 2002: 198), a PEM desencadeou, contudo, um processo de cumplicidade com a negação dos seus próprios princípios em virtude dos interesses de segurança da União (Del Sarto, 2016: 223). No plano discursivo, a UE assumiu uma abordagem que passava por incentivar reformas

democráticas canalizando, para o efeito, ajuda financeira para os parceiros. Por conseguinte, quem não respeitasse os preceitos previstos pelos AA em matéria de promoção da democracia, estado de direito e respeito pelos direitos humanos, veria os montantes a si destinados congelados pela comunidade e, eventualmente, seria alvo da aplicação de sanções. Contudo, este princípio de condicionalidade negativa nunca foi aplicado e não há registo de qualquer situação de sanções destinadas a condenar situações de incumprimento (Del Sarto & Schumacher, 2011: 933).

Isto sugere que a principal prioridade da UE era efetivamente a estabilização da região (Whitney & Dworkin, 2012: 32). Nesse sentido, a UE não se inibiu de ignorar a situação política e socioeconómica dos países na região em prol da sua estabilidade (ver p.e. Behr, 2012: 78). Porém, Marco Montanari (2007: 1012) explica que, apesar dos esforços assumidos no sentido de liberalizar as economias do Norte de África e estimular as trocas comerciais entre estas e a UE, a fatia correspondente ao comércio bilateral entre a UE e os parceiros mediterrânicos representava, até 2007, uma percentagem menor do que aquela registada por altura da assinatura da Declaração de Barcelona. A isto acresce o facto de a UE beneficiar de um excedente comercial com a região, uma tendência que se manteve inalterada até à atualidade (Montanari, 2007: 1023; Tovias, 2012: 107). Apesar do processo de liberalização e privatização da economia desencadeado pelos AA, também o incentivo ao investimento externo não conseguiu alcançar os resultados desejados, alimentando assim os receios de uma crescente marginalização social (Pace, 2002: 206). Ao mesmo tempo, a grande novidade introduzida pela PEM no que diz respeito à cooperação e integração regional não foi capaz de corresponder às expectativas. Para isto contribuiu o facto de não se ter criado nenhuma estrutura que se ocupasse da efetiva construção de dinâmicas de cooperação no plano regional – assim, a responsabilidade pelo rumo da parceria ficava, inevitavelmente, do lado das instituições europeias, que decidem os termos do relacionamento com o Norte de África de forma unilateral (Gavin, 2005: 355). Nesta medida, a (ir)relevância comercial do Norte de África parece não justificar, por si só, uma iniciativa da dimensão e complexidade da PEM. O que parece estar em jogo para a União é a partilha da prosperidade entre as duas margens do Mediterrâneo como um meio para atingir um fim essencialmente de segurança, que passa pela estabilização da região como um todo (Kienle, 1998: 2). A grande preocupação da UE centrou-se, portanto, no aspeto securitário, em particular na questão das migrações (Joffé, 1997:

90), sendo que a PEM reflete a intenção em dar resposta a esta situação (ver p.e. Attinà, 2004: 9).

É num contexto em que, nem o objetivo de fortalecer a cooperação multilateral, nem a revisão das parcerias bilaterais havia dado frutos, que surge a PEV e mais tarde a UpM, esta última inserida no Processo de Barcelona como a próxima secção analisa (Del Sarto & Schumacher, 2005: 36).

3.1.1. A União para o Mediterrâneo

Em 2008, numa altura em que a PEV já estava em vigor há 4 anos, surge um novo enquadramento para as relações entre a UE e a sua vizinhança Sul. A UpM, criada a partir de um projeto idealizado pelo então recém-eleito presidente francês, Nicolas Sarkozy, surge para dar um novo impulso às relações com os países mediterrânicos, corrigindo os erros de abordagens anteriores e elevando o diálogo político a um novo patamar. O objetivo era dotar as dinâmicas de relacionamento entre as duas margens do Mediterrâneo de uma efetiva noção de parceria e introduzir “*two basic features that have been absent from the EMP: responsibility and accountability*” (Calleya, 2009: 66). A proposta inicial pretendia, porém, estabelecer um quadro de relacionamento fora do âmbito da UE e foi inicialmente vista como uma estratégia nacional francesa para a recuperação de influência na região (Bechev & Nicolaïdis, 2008: 14; Koszel, 2014: 66). Apesar de Sarkozy ter imaginado uma espécie de Plano Marshall para a vizinhança mediterrânica (Calleya, 2009: 55) liderado pela França, a Espanha, a Itália e a Alemanha fizeram depender o seu apoio do redirecionamento da iniciativa para o quadro da UE e, em particular, para o Processo de Barcelona (Emerson, 2008: 3; Gillespie, 2008: 278-279).

A UpM veio, efetivamente, a ser enquadrada no Processo de Barcelona, como forma de complementar a dimensão bilateral da PEV e adicionar uma camada de cooperação regional, à semelhança do que acontecia no seio das relações da UE com a sua vizinhança a leste através da criação da Parceria Oriental, sensivelmente na mesma altura (ver p.e. MacKenzie et al., 2013: 138).²⁴ Nesta fase, a PEV assentava

²⁴ A Parceria Oriental “was established as a specific Eastern dimension of the ENP, which contains both a bilateral and multilateral track” (SEAE, 2016a) e inclui os seis parceiros a leste da UE.

essencialmente na dimensão bilateral reforçada pela diferenciação dos vários estados na vizinhança europeia. É neste contexto que a UpM assume o objetivo de construir “*strong points as the expression of regional political commitment*” (Comissão Europeia, 2008: 2). Para o efeito, após a aprovação das linhas gerais da UpM pelo Conselho Europeu, a Comissão Europeia avançou com um modelo institucional assente numa lógica de copresidência partilhada pela UE e pelos parceiros mediterrânicos, a que se juntam reuniões bienais com os chefes de governo dos estados envolvidos e ainda um Secretariado composto por funcionários de ambos os lados do Mediterrâneo (ver p.e. Miltner, 2010: 30). Ao estabelecer uma arquitetura institucional que envolvesse em igual número representantes de ambas as partes, o objetivo passava claramente por endereçar a falta de paridade no quadro do relacionamento institucionalizado até então (Gillespie, 2008: 278).

Desde a sua conceção, a UE projetou na UpM a execução de projetos nas áreas da “*energy and energy security, environment, civil protection and transport*” (Comissão Europeia, 2008: 2). A dimensão da cooperação política assumida pela UE e os seus parceiros a Sul como um dos pilares da Declaração de Barcelona (1995: 3) está, assim, fora do âmbito da cooperação regional instituída pela UpM (ver p.e. Balfour, 2009: 103). Efetivamente, num documento publicado em 2016, o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) enumerava um conjunto de projetos em execução no âmbito da UpM,²⁵ sendo que nenhum deles se inseria na dimensão política. O resultado do arranjo institucional encontrado para a UpM foi, em grande medida, um projeto de dimensão tecnocrática (Gillespie, 2008: 284; Schlumberger, 2011: 144) orientado para a alocação de recursos para áreas de mútuo interesse. Com efeito, o próprio Secretariado da UpM assume-se como um órgão “*of a technical nature*” (União para o Mediterrâneo, 2010: 2), com a função de implementar e gerir os projetos decididos pela UE e os seus parceiros no plano intergovernamental (Balfour, 2009: 103). Aqui importa realçar que, apesar de todos os esforços aparentes no sentido de uma maior paridade nos mecanismos de decisão, os últimos mantêm uma capacidade de influência significativamente menor do que a comunidade no processo de definição de prioridades. Assim, a UpM viria a tornar-se numa “*union of projects*” (Bechev & Nicolaïdis, 2008:

²⁵ Os projetos referidos pelo SEAE (2016b: 2) versam áreas como a proteção do ambiente, o desenvolvimento de fontes alternativas de energia, o estabelecimento de canais migratórios seguros e a cooperação em matéria de proteção civil.

14) onde a limitação da cooperação regional a matérias de ordem técnica é, efetivamente, um ponto a salientar.

3.2. A PEV e a continuação da lógica de contenção nas relações com a vizinhança Sul

O Processo de Barcelona demonstra que as preocupações com a segurança interna da UE acompanham de perto a forma como esta conduz as suas relações com o Norte de África (Pace, 2002; Attinà, 2004: 9). De acordo com George Joffé (1997: 90), o motor do Processo de Barcelona foram razões de ordem securitária, sobretudo a questão das migrações. Como vimos no capítulo anterior, a PEV foi introduzida em 2004, após o alargamento a leste e na continuidade da formulação de uma Estratégia Europeia de Segurança, e pretendia prosseguir com as “*achievements of the Euro-Mediterranean Partnership*” (Comissão Europeia, 2004: 4) pelo que seria “*implemented through the Barcelona process and the Association Agreements with each partner country*” (Comissão Europeia, 2004: 6). A abordagem seguida pela PEV inspirou-se, contudo, na Política de Alargamento oferecendo aos países da vizinhança “*everything but the institutions*” (Prodi, 2002). Isto sugere que o Processo de Barcelona não estava a produzir os efeitos pretendidos (Calleya, 2009: 49) – uma ideia assumida pela UE quando assume que um dos objetivos da PEV seria a exploração dos “*full benefits of the Euro-Mediterranean Partnership*” (Comissão Europeia, 2004: 4) – e que uma abordagem semelhante à adotada para com estados em processo de adesão poderia trazer mais vantagens para a UE. É neste sentido que a PEV introduz uma abordagem diferenciada e bilateral (Del Sarto & Schumacher, 2005: 21), que contrasta com a visão de parceria inter-regional adotada em Barcelona (1995: 4). A inclusão de uma cláusula de condicionalidade positiva – também esta uma novidade – associada ao método de diferenciação dos parceiros permitiria à UE definir os modelos de relacionamento a seguir (ver p.e. Zielonka, 2008), tal como sucede no processo de alargamento.

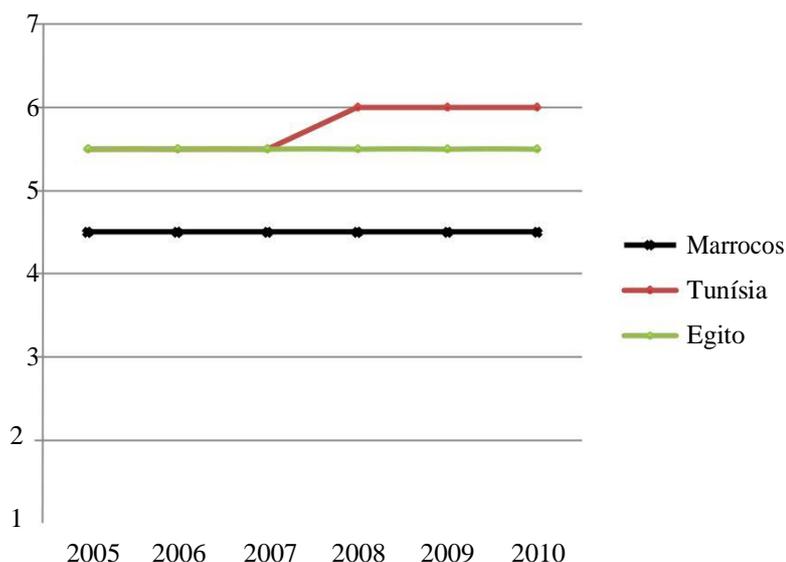
Não obstante as alterações introduzidas, na prática, a PEV veio exacerbar a securitização do relacionamento da UE com a sua vizinhança (ver Del Sarto &

Schumacher, 2005: 23). No documento *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, a UE assumia que

over the coming decade and beyond, the Union's capacity to provide security, stability and sustainable development to its citizens will no longer be distinguishable from its interest in close cooperation with the neighbours” (Comissão Europeia, 2003b: 1).

A componente securitária encontrava-se, assim, explicitamente no centro da estratégia da PEV (Barbés & Johansson-Nogués, 2008: 86). Isto é tão mais relevante se tivermos em conta que é no contexto da vizinhança que o poder da UE como um ator normativo tem implicações mais profundas, por se tratar da região onde a UE consegue, de uma forma mais evidente, projetar a sua influência em virtude das dinâmicas comerciais em curso. Rafaella Del Sarto (2016: 227) considera o poder normativo da UE como uma “*cost-efficient way of seeking to stabilize the periphery*”.

É importante notar, porém, que o sucesso de uma estratégia de estabilização não abre necessariamente o caminho para a democracia. O que parece evidente, por outro lado, é que, a capacidade da UE em promover efetivas reformas democráticas mostrou, também no caso da PEV, resultados limitados (Comissão Europeia, 2011a: 1). A Figura 1 mostra que, nos primeiros 5 anos da PEV, os estados do Norte de África com Planos de Ação em vigor,²⁶ não tiveram qualquer revisão positiva do respetivo índice democrático – sendo que, no caso da Tunísia, a classificação piorou a partir de 2008.



²⁶ Egito (2007), Marrocos (2005) e Tunísia (2005).

Figura 1 - Evolução do Índice Democrático²⁷

Numa região importante para a segurança da UE, estes dados sugerem que, apesar da retórica da comunidade, a democracia não se consolidou nos seus estados vizinhos, tendo mesmo regredido em alguns casos (Schumacher, 2011: 109). Para Tanja Börzel e Vera Van Hüllen (2014: 1034), isto é o resultado da inconsistência provocada pela prossecução de “*conflicting goals*” (democracia vs estabilidade) que marcou o processo de negociação dos Planos de Ação, onde a cooperação seria salvaguardada – significando isso o aprofundamento de relações com regimes autoritários – desde que estes garantissem a segurança e estabilidade na região (Börzel et al., 2015: 4). Esta posição é confirmada pelas tendências seguidas em relação à distribuição de fundos provenientes do I EVP. Efetivamente, desde a entrada em funcionamento deste instrumento financeiro (2007) até ao final de 2010, apenas 3,4% (€63,73 mil milhões) do total dos fundos direcionados aos parceiros no Norte de África – excluindo a Líbia²⁸ – foram canalizados para programas dedicados à consolidação democrática, à reforma dos sistemas judiciais, à promoção dos direitos humanos ou ao apoio à sociedade civil. Em sentido oposto, o grosso do montante disponibilizado (56,2%) foi direcionado para vários setores relacionados com o apoio ao desenvolvimento.²⁹

Isto demonstra que, apesar de a UE enquadrar a sua ação externa num conjunto de normas e princípios, a sua atuação não é desinteressada. Desde logo, a negociação dos Planos de Ação da PEV deixa claro que a UE “*hardly ever negotiates the contents of its norms with partners*” (Laïdi, 2007: 10). Este é um elemento importante porque espelha a lógica assimétrica e unilateral do relacionamento da UE com a sua vizinhança e que, segundo Zaki Laïdi (2007: 10), nos deve refrear de analisar o poder normativo da UE como um “*idealistic power, gentle, peaceful, and placid*”. Para isto contribui também o enquadramento da sociedade civil local na estratégia de promoção da democracia, a quem a UE prestou, surpreendentemente, pouca atenção durante o processo de

²⁷ O índice calculado pela Freedom House mede a qualidade da democracia em cada estado e vai do 1 (melhor) até ao 7 (pior). Dados da Freedom House tratados pelo autor em 2 julho de 2018, endereços web diversos.

²⁸ Por se tratar de um caso com inúmeras especificidades, a Líbia foi excluída desta análise.

²⁹ Dados tratados pelo autor a partir do relatório *Overview of the European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-13*. Apesar da utilização de diferentes referências para os diversos estados em análise, os dados relativos ao financiamento de áreas como p.e. o apoio económico, o apoio ao desenvolvimento sustentável e ao desenvolvimento da competitividade e produtividade foram aqui agregados no setor do apoio ao desenvolvimento.

construção dos Planos de Ação (ver p.e. Del Sarto & Schumacher, 2011: 946). O desdém demonstrado pela UE para com as ONGs que desenvolveram plataformas direcionadas explicitamente para discutir e participar ativamente no processo (ver p.e. Barbé & Johansson-Nogués, 2008: 91) indicia que fazer alinhar a retórica normativa à prática no terreno nunca foi a intenção da abordagem da comunidade à vizinhança. Isto é particularmente evidente quando se verifica que as práticas em questão são totalmente contrárias àquilo que é referido pela UE por altura da institucionalização da PEV e que identificava – ainda que dedicando ao assunto apenas 4 linhas – uma abordagem definida nos seguintes termos:

People-to-people projects will be encouraged, aiming at promoting civil society initiatives in support of human rights and democratisation, supporting youth organisations, and promoting intercultural dialogue through educational and youth exchanges, as well as human resource mobility and transparency of qualifications (Comissão Europeia, 2004: 23).

Apesar da UE ter delegado no IEDDH a responsabilidade pelo apoio à sociedade civil na sua vizinhança (Comissão Europeia, 2004: 25), a análise feita por Eshter Barbé e Elisabeth Johansson-Nogués (2008: 92) concluiu que *“the EIDHR may be awarded directly to civil society actors without government consent. However, more often than not the EU has allowed host governments to decide where it should be allocated”*. Neste contexto, a UE parece ter preferido compactuar com regimes autoritários em prol dos seus interesses de segurança – a estabilização da região e o controlo de fluxos migratórios –, do que fazer valer efetivamente a sua agenda normativa. O exemplo da sociedade civil deixa claro que esta agenda é *“barely sustainable against the background of migration, radicalization, and growing discontent”* (Kausch, 2009: 178)³⁰ das populações locais – um cenário de ameaças múltiplas que a UE pretende conter para evitar que as mesmas afetem a sua estabilidade interna.

A análise das relações entre a UE e o Norte de África – desde a formalização da PEM à PEV – evidencia que a democratização da região foi ocupando um lugar cada vez menos relevante, em contraponto com imperativos de segurança (ver p.e. Schlumberger, 2011: 140). A UpM, criada em 2008, agravou ainda mais esta tendência e parecia

³⁰ O documento estratégico da PEV oferece um bom exemplo ao considerar o regime político Bielorrusso como um *“authoritarian system”* (Comissão Europeia, 2004: 11) enquanto que o regime político da Líbia fica livre de qualquer adjetivação e a Comissão sugere que se encontrem formas de *“incorporate Libya into the neighbourhood policy”* (Comissão Europeia, 2004: 11), realçando a importância estratégica e securitária do país (algo que não se aplica na mesma dimensão à Bielorrússia).

confirmar que as reformas democráticas na vizinhança estavam subordinadas às prioridades estratégicas mais imediatas (Gillespie, 2008, 284; Del Sarto, 2016: 223; Del Sarto & Schumacher, 2011: 934). Neste sentido, apesar da institucionalização de estruturas de cooperação entre as duas margens do Mediterrâneo, a componente do diálogo político é excluída do âmbito de ação da UpM. Isto sucede porque a dimensão de diálogo – que poderia suscitar a questão da inconsistência entre valores e práticas na atuação externa da UE – podia de alguma forma comprometer uma fluidez no relacionamento essencial à satisfação dos objetivos de segurança da União (Seeberg, 2010: 295). Desta forma, acabou por se acentuar a unilateralidade no quadro de relações com o Mediterrâneo, uma tendência aliás partilhada pela PEM e pela PEV, como vimos (Gillespie, 2008: 278). Juntamente com a PEV, a UpM evidencia que uma reforma das relações no sentido a diminuir a sua assimetria não se encontra no centro da agenda europeia para a região, mas que a UE quer antes manter uma “*conservative agenda aimed at preserving the status quo*” (Bechev & Nicolaidis, 2008: 17) e assim prosseguir o imperativo de estabilizar a região. Vista como uma “*union of projects*” (Bechev & Nicolaidis, 2008: 14), a UpM acentua ainda um processo de desvalorização da promoção da democracia e do respeito pelos direitos humanos na agenda externa da UE para a vizinhança Sul. Esta é uma ideia desenvolvida por Oliver Schlumberger (2011: 137-150), que argumenta que a referência a direitos políticos e civis no Processo de Barcelona serve apenas como uma forma de legitimar a ação externa europeia perante as suas audiências internas, e que a dimensão tecnocrática da UpM, aliada à ausência de diálogo político, facilita a cooperação com regimes autoritários na vizinhança europeia, permitindo-lhe explorar as vantagens do relacionamento com a União sem fazer cedências políticas que comprometam a sua permanência no poder (ver p.e. Seeberg, 2010).

Os mecanismos de relacionamento analisados revelam a importância estratégica da região mediterrânica para a segurança europeia (Delgado, 2011: 39) e permitem tirar algumas conclusões relativamente às prioridades da UE. As várias alterações que foram sendo introduzidas no âmbito das relações UE-Norte de África demonstram que a segurança foi ocupando um lugar cada vez mais destacado na estratégia da UE (Joffé, 2011), em particular no que diz respeito às preocupações em garantir o “*access to energy supplies, prevention of mass emigration from the region to the EU, and prevention of international terrorism and drug trafficking*” (Longo, 2010: 56). Nesta

medida, assiste-se a uma crescente securitização das relações com os países mediterrânicos (ver p.e. Dias, 2014: 37) que é acompanhada por um demarcado afastamento em relação à retórica normativa que inicialmente parecia sustentar a política externa europeia para a região (Tömmel, 2013: 23). O que fica claro da análise das relações entre a UE e a sua vizinhança Sul, desde a criação da PEM, é uma inconsistência estrutural da ação externa da UE (ver Del Sarto & Schumacher, 2011: 935), sobretudo no que diz respeito à retórica da promoção da democracia e dos direitos humanos na região e aquelas que têm sido as consequências práticas no terreno (Kausch, 2009; Schlumberger, 2011; Del Sarto, 2016). Inicialmente, o dilema entre democratizar e estabilizar surgiu como pano de fundo à política da União para a região. Porém, a evolução dos vários mecanismos de relacionamento com o Norte de África sugere que a externalização das preocupações de segurança interna da União, orientadas para a obtenção de resultados a curto-prazo acabou por prevalecer reduzindo a agenda normativa da UE a um mero exercício de retórica (Durac & Cavatora, 2009; Dias, 2014: 40). Na prática, isto traduziu-se não só na alienação das sociedades civis da região (ver p.e. Witney & Dworkin, 2012: 5), mas acabou por contribuir para a consolidação e estabilização dos seus regimes autoritários (Van Hüllen, 2012: 132). A visão da ação europeia no Norte África como um “*boundary management exercise rather than a boundary transformation exercise*” (Calleya, 2009: 55) resume o efeito que uma agenda interessada tem sobre os princípios que, alegadamente, sustentam a sua idealização.³¹ Trata-se de um processo que, segundo Vincent Durac e Francesco Cavatorta (2009: 18), coloca a UE numa posição

similar to that faced by the United States in the form of the tension between the objectives of promoting democracy and ensuring security. If there is a conflict between the promotion of democracy and security, the EU will give the highest priority to security.

Aqui fica claro que o esforço real que a UE está disposta a fazer para incentivar o respeito pelos seus princípios fundamentais é muito mais tímido do que o empreendido no plano discursivo. Com efeito, a EES defende que a UE deve apostar no desenvolvimento e fortalecimento da ordem legal internacional como forma de consolidação da “*security and stability in our neighbourhood*” (2003a: 10). A

³¹ 39 A EES salienta que a “*bad governance – corruption, abuse of power, weak institutions and lack of accountability – and civil conflicts corrode states from within*” (Comissão Europeia, 2003a: 4). Esta formulação deixa em aberto que tipo de abordagem será preferida nas relações com regimes autoritários, sobretudo na vizinhança.

Declaração de Barcelona e a PEV são também muito claras nesse aspeto, ao considerarem absolutamente necessária a garantia do “*right to fully exercise sovereignty by legitimate means in accordance with the UN Charter and international law*” (Declaração de Barcelona, 1995: 3) e assumindo como objetivo incentivar os vizinhos a desenvolver “*the rule of law and democracy in their political systems*” (Comissão Europeia, 2004: 13). Contudo, a referência a estes valores parece cumprir uma função meramente instrumental (ver p.e Durac & Cavatorta, 2009), para legitimar uma atuação claramente orientada para a satisfação dos interesses da União que se inserem na lógica do nexo ‘segurança vs desenvolvimento’ explorado no primeiro capítulo.

As revisões da PEV, no seguimento da Primavera Árabe, mais do que alterar esta lógica, vieram reproduzir os padrões de relacionamento que se cimentaram desde a assinatura da Declaração de Barcelona, e que demonstram que a primazia da segurança nas relações com o Norte de África implicou apoiar sistemas e alimentar dinâmicas que resultaram na inevitável acumulação de tensões sociais, económicas e políticas dentro desses e de outros estados (Joffé, 2011: 508). Neste sentido, às considerações associadas à securitização das práticas políticas da UE para a vizinhança a Sul no período que antecedeu a Primavera Árabe feitas nesta secção, as próximas partes adicionam a análise da resposta europeia a este fenómeno que se alastrou rapidamente por toda a vizinhança Sul.

3.3. A Primavera Árabe e a(s) resposta(s) da UE

Os movimentos de contestação popular no Norte de África que ficariam conhecidos como a Primavera Árabe, foram recebidos com surpresa pelos principais atores políticos internacionais, designadamente no plano europeu (Behr, 2012: 77; Börzel & Van Hüllen, 2014: 1034; Noutcheva, 2015: 19; Krüger & Stahl, 2018: 197). Estes movimentos, que tiveram a sua origem na Tunísia, rapidamente se alastraram por todo o mundo árabe (Dupont & Passy, 2011: 447; Campante & Chor, 2012: 167), levando à queda de regimes na Tunísia, no Egito e na Líbia. Noutros estados, como em Marrocos e na Jordânia, os regimes no poder avançaram com reformas constitucionais para responder às demandas populares, e na Síria e no Iémen as tensões geradas resultaram em imbricadas guerras civis. Apesar da surpresa inicial, estas vagas de contestação não

foram mais do que a materialização do acumular de tensões políticas e socioeconómicas a que as sociedades árabes foram expostas ao longo de décadas de governação por regimes autoritários (Joffé, 2011). A orgânica dos movimentos de contestação sugere isso mesmo, na medida em que rapidamente foi possível conciliar esforços entre fações ideologicamente distantes, integrando tanto sensibilidades religiosas como tendências seculares (ver p.e. Cavatorta, 2016: 96).

A Primavera Árabe marca o momento em que, após décadas de governação autoritária, as fundações dos regimes da região começavam a ceder para dar lugar a um período de mudança (Dadush & Dunne, 2011: 131). No centro das reivindicações populares estava um *“appropriate development model that takes into account both micro-economic realities and national material and non-material resources”* (Schumacher, 2011: 111). Com efeito, estes movimentos denunciavam uma situação política e socioeconómica que há muito se vinha a agravar, como demonstram o aumento da repressão, dos níveis de pobreza e das taxas de desemprego na região (ver p.e. Malik & Awadallah, 2013: 296). George Joffé (2011: 509) considera que *“even if economic issues were not the proximate cause of insurgencies and revolutions that we have witnessed, they certainly formed part of the background”*. A aparente estabilidade da região – mantida com o apoio das principais potências ocidentais, incluindo a UE (Dandashly, 2015: 38) – acabou por não ser suficiente para mascarar os problemas estruturais destas sociedades que se insurgiram para reivindicar o seu direito a uma vida digna, despoletando importantes transformações internas e, conseqüentemente, alterações ao modo como a UE vê e projeta a sua influência na vizinhança Sul.

3.3.1. A reação da UE à Primavera Árabe e a Parceria para a Democracia e Prosperidade Partilhada com o Sul do Mediterrâneo

Apanhada de surpresa pela dimensão dos acontecimentos na sua vizinhança, a UE rapidamente percebeu o que estava em causa e *“promised a more effective and efficient implementation, particularly in the area of democracy promotion”* (Tömmel, 2013: 20) das suas políticas para a região. Em março de 2011, a Comissão Europeia lançava a Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada com o Sul do Mediterrâneo (PDPP) e nela assumia ter chegado o momento *“for a qualitative step forward in the relations between the EU and its Southern neighbours”* (Comissão Europeia, 2011b: 2).

Ao assumir ter aprendido com os erros cometidos (Teti, 2012: 267), a UE tentou ajustar a sua estratégia e posicionar-se como um parceiro do processo de transição democrática na região. Contudo, como vimos anteriormente, a estabilização da região sempre foi uma das principais prioridades da UE e, apesar do renovado enfoque retórico no reforço da democracia na vizinhança Sul, isso não mudou com as revisões feitas após a Primavera Árabe (MacKenzie et al., 2013: 138). O que este fenómeno fez foi criar, pela primeira vez, um contexto favorável ao alinhamento entre as duas costas mediterrânicas no que ao avanço da democracia diz respeito, fazendo convergir a agenda normativa de ambos os lados (ver p.e. Dandashly, 2015: 39). Apesar dos desafios que este fenómeno impunha à política externa europeia (Whitman & Juncos, 2012: 147), a Primavera Árabe representava uma janela de oportunidade para a UE exercer a sua influência normativa e exportar um modelo de governação assente nos seus valores fundamentais, afirmando-se como uma potência transformadora. É neste sentido que a comunidade assume o compromisso com os parceiros a Sul de “*supporting them on their journey to a better future*” (Comissão Europeia, 2011b: 13). Assim, a revisão da PEV tinha de acomodar as expectativas frustradas por anos de negligência em relação às reformas democráticas na região por parte da UE (Gstöhl, 2016: 1).

3.3.2. As revisões da PEV, a UpM e a contradição da estabilização

A PDPP vinculou a UE a uma promoção ativa do desenvolvimento democrático da vizinhança Sul (Comissão Europeia, 2011b: 2). Tendo em conta que o apoio aos regimes autoritários da região deixava de ser uma opção para garantir as prioridades estratégicas da UE, a União empenhou-se em assegurar que os processos de transição democrática em curso se concluíssem com sucesso (Behr, 2012: 81). Tal como o capítulo anterior demonstrou, a revisão da PEV de 2011 apontava precisamente nesse sentido, reforçando a ação da UE sobretudo por via do aumento de apoios financeiros para a vizinhança (Comissão Europeia, 2011a: 3). Ainda assim, a abordagem proposta não marcou uma alteração profunda com a realidade anterior (Schumacher, 2011; Teti, 2012). A cooperação com regimes com “*policies which were perceived to be contributing factors behind growing economic inequality and political marginalization*” (Teti, 2012: 280) manteve-se em aberto, em virtude de a PEV continuar a prever a possibilidade de auxiliar governos “*empenhados num longo processo de reforma e de*

consolidação democrática” (Comissão Europeia, 2011a: 1), mas não necessariamente democráticos. Se atendermos ao facto que nunca foram ativadas cláusulas para condenar comportamentos contrários àqueles prescritos pela UE, a credibilidade desta abordagem estava fragilizada à partida. Nada indicava que a UE viesse a mudar esta prática (Teti, 2012: 279), sobretudo num contexto de crescente instabilidade na vizinhança que ameaça a segurança comunitária (ver p.e. Dandashly, 2015: 45-47). Por conseguinte, o contributo efetivo da União para a democratização da região foi, desde logo, questionado.

A priorização das reformas democráticas em detrimento das considerações de segurança, que até então tinham dominado as relações da UE com o Norte de África, estava dependente de esforços significativos (ver p.e. Dennison, 2013: 125). Porém existem dois elementos que sugerem que esta aparente alteração de abordagem não foi acompanhada por práticas compatíveis (Teti, 2012; Noutcheva, 2015; Natorski, 2016). Um deles tem que ver com a natureza da UpM e com a manutenção de uma estrutura de cooperação regional formulada num contexto bem diferente do que aquele que se viveria a partir de 2011. Apesar de os projetos no âmbito da UpM só terem sido implementados no contexto pós-Primavera Árabe (Behr, 2012: 80), a UE optou por manter a natureza tecnocrática da iniciativa enfocando “*technical forms of cooperation in a limited set of policy areas such as environmental protection, technological innovation, and energy*” (Tömmel, 2013: 23). Por outro lado, e apesar de se ter verificado um efetivo aumento da capacidade financeira do IEVP, as dinâmicas associadas à distribuição de fundos mantiveram-se praticamente inalteradas. Já depois da reorganização dos programas de financiamento para os últimos anos do quadro plurianual em curso (2007-2013), o apoio à transformação democrática manteve-se subfinanciado em comparação com outras áreas. A distribuição de fundos do programa SPRING é demonstrativa disso mesmo: num total de €371,1 mil milhões, apenas 17,3% foram canalizados para a “*democratic transformation and institution building*” (Comissão Europeia, 2014b), em contraste com os quase 80% dedicados ao apoio ao desenvolvimento de natureza mais económica e técnica.³²

³² Dados tratados pelo autor a partir do relatório *Overview of the European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-13*. Apesar da utilização de diferentes referências para os diversos estados em análise, os dados relativos ao financiamento de áreas como p.e. o apoio económico, o apoio ao desenvolvimento sustentável e ao desenvolvimento da competitividade e produtividade foram aqui agregados no setor do apoio ao desenvolvimento.

Simultaneamente, tal como evidenciado no capítulo anterior, também a revisão da PEV de 2015 sugere um “*downgrading of the EU’s ambitions vis-à-vis its southern neighbourhood*” (Schumacher, 2016: 2). A aposta numa estratégia de estabilização da vizinhança sobrepôs-se à abordagem apresentada em 2011 assente numa “responsabilização mútua e num empenhamento comum na promoção dos valores universais dos direitos humanos, da democracia e do estado de direito” (Comissão Europeia, 2011a: 2). Subordinada ao “*overarching objective of stabilisation*” (Comissão Europeia, 2017: 2), a revisão de 2015 assumiu uma maior flexibilidade nas relações com a vizinhança (Schumacher, 2016). Em termos práticos, isto significa que a condicionalidade usada como forma de incentivar reformas nos países vizinhos deixou de estar no centro da abordagem da UE. O sucessor do IEVP – o IEV – reflete precisamente isso. Um relatório sobre a implementação do instrumento financeiro dava conta, em janeiro de 2017, que

The ENI Regulation sees the added value of the EU in the Neighbourhood mainly in cases where the key objective of EU support is alignment to EU rules and standards. However, this “inherent” added value has become somewhat blurred by changing objectives (e.g. in the regional context but also through the principle of differentiation and strategic reorientations introduced by the ENP Review) (Particip, 2007: 3).

Nesta medida, apesar da forma como a UE se posicionou após a Primavera Árabe, os “*EU goals in the MENA region have not moved away from its previous prioritization of security and stability*” (Dandashly, 2015: 53), sendo que o plano discursivo assente numa retórica normativa de tendência liberal continua a estar no centro da estratégia de legitimação da ação europeia na região (Schumacher, 2015: 381). Assim, a resposta da UE aos eventos desencadeados pela Primavera Árabe permite esclarecer quais as áreas de ação preferencial da comunidade na vizinhança e que a nova ação europeia contribuiu para o aprofundamento de mecanismos de manutenção do *status quo* em favor de uma pretensa estabilidade e em detrimento dos valores reiterados pela própria União (ver p.e. Börzel & Hüllen, 2014: 1044), reforçando o fosso entre a prática e a retórica da atuação externa europeia na vizinhança.

Considerações finais

Este capítulo procurou problematizar a evolução do relacionamento entre a UE e a sua vizinhança a Sul, especialmente desde a institucionalização da PEV, em 2004 e argumentar que “*there has been more continuity than change in the ENP goals*” (Noutcheva, 2015: 23) num contexto de alterações regionais profundas. A estratégia liberal baseada na promoção de reformas e no conseqüente reforço de lógicas de dependência dos parceiros do mercado europeu acabou por não conseguir dar seguimento ao compromisso normativo assumido pela UE. Com efeito, apesar da retórica, os valores fundamentais foram sendo sucessivamente sacrificados em detrimento de uma busca incessante pela estabilidade na região.

Em 2008, Dimitar Bechev e Kalypso Nicolaïdis (2008: 18) escreviam que “*the marginalisation of civil society in the name of the pursuit of stability is understandable but in the long run will most certainly backfire*”. A intenção da UE em aprofundar o relacionamento com a vizinhança não limitou a capacidade de as elites políticas controlarem os estados na região de forma autoritária. Rafaella Del Sarto e Tobias Schumacher (2011: 948) consideram mesmo que apesar da retórica adotada oficialmente pela UE, a sua ação na vizinhança fortaleceu os regimes com que se relacionou – algo comprovado pela análise da evolução da qualidade da democracia na região. O relacionamento da UE com o Norte de África reflete, em grande medida, aquilo que são as principais preocupações das potências liberais no período pós-Guerra Fria, o que na prática se traduz na securitização de processos de relacionamento teoricamente comprometidos com o desenvolvimento socioeconómico dos estados parceiros. Neste sentido, a natureza autoritária de regimes aparentemente empenhados na democratização dos seus estados acabou por ser favorável às estratégias liberais do mundo ocidental, “*especially as security and securitization became the dominant theme of inter-regional relations*” (Joffé, 2011: 513). A crescente perceção do Mediterrâneo como uma potencial fonte de insegurança para UE (Pace, 2002: 203) está no cerne da evolução destas dinâmicas e sugere que os princípios sob os quais assenta a ação externa da UE, não são mais do que uma promessa desfasada das implicações práticas da sua atuação. Em sentido oposto, a estabilização foi ganhando espaço na agenda europeia (ver p.e. Del Sarto & Schumacher, 2011: 944) e as tensões socioeconómicas na região foram-se agudizando até culminarem na Primavera Árabe. Neste sentido, a

estratégia da UE falhou tanto na dimensão do compromisso em incentivar transições democráticas, como do imperativo em estabilizar a região de forma sustentável.

As manifestações populares que se alastravam pela vizinhança Sul foram vistas com receios e reservas por parte da UE, que percebia nestes acontecimentos o fracasso da sua capacidade de transformar a sua periferia e exportar um modelo de governação liberal conducente à prosperidade da região. A lógica entre desenvolvimento e segurança que sustentava as políticas europeias demonstrava as suas limitações e tornava claro que a estratégia da UE em ignorar as “*violations of democracy, human rights and civil liberties*” (Dandashly, 2015: 38) em nome da estabilidade não tinha resultado. Assumindo os erros da sua abordagem (Comissão Europeia, 2011a: 1), a comunidade empenhou-se em construir uma relação baseada nos valores fundamentais até então marginalizados e a demarcar-se mais claramente como apoiante da democratização no Norte de África (Comissão Europeia, 2011b: 2). Falhou também o modelo liberal que tinha servido de base ao relacionamento com os países mediterrânicos (ver p.e. Isleyen, 2014: 674) e ficou clara a “*need for a critical reconsideration of European Union relations with the region*” (Isleyen, 2014: 673). É nesse sentido que se compreendem os sucessivos ajustes ao Processo de Barcelona, em virtude da introdução da PEV, da UpM e das revisões da PEV em 2011 e 2015. Contudo, e apesar da referência à necessidade de “encontrar respostas mais adaptadas” (Comissão Europeia, 2011a: 1) e mais vocacionadas para a democratização e desenvolvimento da vizinhança, as prioridades da UE permanecem focadas na questão da estabilidade e da segurança (Dandashly, 2015: 37) nas suas múltiplas dimensões – sobretudo as migrações, a energia e o terrorismo. A distribuição de fundos pelo IIEVP entre 2007 e 2013 indica que a abordagem da UE manteve os mesmos padrões antes e depois da Primavera Árabe, com variações pouco significativas num contexto de mudança profunda. A Tabela 1 ilustra exatamente isso ao comparar a distribuição financeira feita pelas áreas da Governação e Direitos Humanos – para a promoção da democratização da região – e do Apoio ao Desenvolvimento – mais orientado para os interesses estratégicos da União – nos períodos que antecederam e sucederam a Primavera Árabe.

| | 2007-2010 | 2011-2013 |
|--------------------------------------|-----------|-----------|
| Governação e Direitos Humanos | 63,73 | 119,7 |
| Humanos | 3,4% | 6,9% |

| | | |
|------------------------|--------|--------|
| Apoio ao | 1042,9 | 1056,4 |
| Desenvolvimento | 56,2% | 61,3% |

Tabela 1 - Distribuição de fundos do IEVP por setor (€ mil milhões/%)³³

Neste sentido, fica claro que a estratégia da UE para a região se manteve inalterada na sua ambição de conseguir uma estabilização favorável aos seus interesses de segurança, ao passo que a sua agenda normativa e o apoio à democratização da região continuam a ser secundarizados (Calleja, 2009: 49), demonstrando o carácter interessado das políticas externas europeias e o fosso entre retórica e práticas que marca o seu relacionamento com a vizinhança Sul. Esta conclusão é reforçada com a os estudos de caso da Tunísia e de Marrocos que serão objeto de análise no próximo capítulo.

³³ Dados agregados da Argélia, Egito, Marrocos e Tunísia, tratados pelo autor a partir do relatório *Overview of the European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-13*. Apesar da utilização de diferentes referências para os diversos estados em análise, os dados relativos ao financiamento de áreas como p.e. o apoio económico, o apoio ao desenvolvimento sustentável e ao desenvolvimento da competitividade e produtividade foram aqui agregados no setor do Apoio ao Desenvolvimento.

4. Os casos de Marrocos e da Tunísia

O quarto e último capítulo da dissertação pretende explorar os pontos de tensão abordados no caso concreto do relacionamento entre a UE e dois dos seus parceiros no Norte de África: Marrocos e Tunísia. A escolha destes estudos de caso justifica-se por serem os países na região com AA em vigor há mais tempo e, consequentemente, com um quadro de relacionamento com a UE mais aprofundado.³⁴ Como já referido anteriormente, a seleção dos estudos de caso prende-se também com a complexidade de uma região marcada por fortes influências regionais e internacionais, que poderiam condicionar a análise das dinâmicas em questão. Foi por este motivo que se excluíram, à partida, os casos da Argélia, em virtude do impacto da guerra civil de 1992-2002, do Egito, devido à sua proximidade com o Médio Oriente e consequente influência no processo de paz Israelo-Árabe, e da Líbia, como consequência do afastamento político da UE até 2011 e da posterior intervenção militar internacional, nesse mesmo ano.

O objetivo deste capítulo é analisar a relação entre as práticas de política externa europeia e da sua agenda liberal, tal como abordadas nos capítulos anteriores, e as realidades internas dos dois casos em estudo, para compreender como as políticas externas da UE têm condicionado o desenvolvimento político e socioeconómico do Norte de África. De forma geral, argumenta-se que a UE, através dos vários mecanismos de relacionamento com a região, apoiou as elites governantes possibilitando a sua sobrevivência como forma de garantir uma estabilização essencial à segurança europeia (ver Joffé, 2011: 514). Aquando da assinatura dos AA decorrentes do processo de Barcelona com os dois países, Eberhard Kienle (1998: 2-3) chamava a atenção para o facto de o foco na área dos direitos políticos ser “*marginal if compared with the numerous provisions concerning trade and financial issues*”. Durac e Cavatorta (2009: 30-31) salientaram também que, no caso da Tunísia, cerca de metade (48,6%) dos fundos disponibilizados pela comunidade no ano de 2005 foram canalizados diretamente para as áreas das reformas económicas e para o fortalecimento das instituições financeiras – um valor substancialmente maior do que o atribuído a programas associados à promoção da democracia e dos direitos humanos. Com a referência aos estudos de caso pretende-se, por isso, ilustrar a visão da UE como um

³⁴ Marrocos (2000), Tunísia (1998).

ator normativo que fundamenta a sua ação de acordo com as suas prioridades de segurança. O objetivo passa por ilustrar em que medida a UE se comprometeu, ou não, com o real desenvolvimento da região. Através de uma análise complementar, por um lado, à evolução das relações destes estados com a UE e, por outro, à evolução da situação interna em termos de democracia e direitos humanos, pretendemos argumentar que os casos em questão realçam o fracasso da União em promover o desenvolvimento da região (Calleja, 2009: 53) e em democratizar a vizinhança Sul (Van Hüllen, 2012: 117).

Os “*mass social protests for democratization and justice*” (Moghadam, 2013: 393) associados à Primavera Árabe foram, como referimos anteriormente, recebidos com grande surpresa nos centros de decisão política europeus (Dupont & Passy, 2011: 447), colocando uma série de desafios às abordagens da UE para a região (Börzel et al., 2015: 2). Com a Primavera Árabe, a ilusão de estabilidade regional desvanecia (Whitman & Juncos, 2012: 151) para dar lugar a um cenário marcado pela incerteza. Apesar do efeito dominó que fez com que os protestos rapidamente se alastrassem por todo o Norte de África (e Médio Oriente), os mesmos assumiram contornos e dinâmicas diferenciadas nos vários países da região (Kienle, 2012: 533). Na Tunísia, o regime caiu menos de um mês após o início dos protestos. À semelhança do resto da região, “*the protests have been building for at least two years (...) rooted in a deep history of unbalanced economic growth*” (Foreign Policy, 2011) que inflamou as tensões populares, que acabariam com a fuga de Ben Ali para a Arábia Saudita. Desde então, a Tunísia é vista como o único caso de sucesso de uma transição para a democracia pós-Primavera Árabe na região (Schumacher, 2016: 3). Contudo, e apesar da aprovação de uma constituição com garantias democráticas satisfatórias (Zoubir, 2015), a situação do país tem sido caracterizada por fragilidades económicas e por uma grande instabilidade política. No caso de Marrocos, as reivindicações populares não levaram à queda do regime, mas conseguiram despoletar um processo de revisão constitucional para responder às expectativas da população (Moghadam, 2013: 402). Ainda assim, e ao contrário do que aconteceu na Tunísia, “*the fundamentals of the regime are still in place*” (Pace & Cavatorta, 2012: 128) e o Rei conservou o seu poder. Isto indica que a evolução dos acontecimentos está dependente de dinâmicas internas e que, por isso, tem que se ter em conta as especificidades de cada situação na análise dos mesmos (Anderson, 2011: 5).

Os contextos internos são igualmente essenciais para a avaliar a resposta dada pela UE às transformações na sua vizinhança.

O estudo dos casos de Marrocos e da Tunísia pretende, assim, evidenciar as principais dinâmicas regionais desde o início do século XXI, para perceber como a UE se posicionou face ao rumo seguido pela região. Para isso, o capítulo está dividido em duas partes, correspondendo aos dois casos analisados, que se subdividem em dois momentos distintos: a análise das relações com a UE antes e após a Primavera Árabe.

4.1. Marrocos

O Reino de Marrocos é uma monarquia constitucional em que o Rei desempenha um papel fundamental no processo político com o poder de nomear, entre outros, os ministros do interior, negócios estrangeiros, defesa e religião. Apesar de dispor de um parlamento eleito e composto por duas câmaras, o poder político está concentrado na figura do monarca que dispõe da prerrogativa de governar por decreto (ver p.e. Kausch, 2009: 168). O caso de Marrocos ilustra como “*the holding of elections does not per se mean that such elections actually matter when it comes to effective policy-making*” (Cavatorta et al., 2006: 10). Apesar da aposta num conjunto de reformas – cujo conteúdo será analisado adiante –, o sistema político manteve as suas linhas gerais intactas, não se tendo registado alterações significativas à influência do monarca nos processos legislativo e executivo (Sater, 2009: 386). Em suma, o Reino de Marrocos mantém um sistema autoritário com o poder de decisão altamente centralizado na figura do Rei, que apenas se mostra disponível para implementar reformas que não ameacem o *status quo* (Fernández-Molina, 2016: 101-102). Esta posição é sustentada não só pela forma como as autoridades conduziram os destinos do país até 2011, mas também no pós-Primavera Árabe.

4.1.1. Relações UE-Marrocos

Marrocos é um parceiro essencial da UE na costa mediterrânica. A cooperação entre as partes data da época pós-independência do Reino (Van Hüllen, 2012: 120) e sugere, desde logo, que o longo período de relações não conseguiu desencadear um processo de democratização que fosse além de reformas superficiais (ver p.e. Fernández-Molina, 2016: 101). Ainda assim, o papel do relacionamento bilateral com Marrocos dá-se num plano importante para a ação externa da UE no conjunto da sua vizinhança a Sul. A isto se deve o facto de o país ser “*typically held up as a shining example of reform among Arab countries*” (Kausch, 2009: 165). A relação entre as partes remonta à assinatura do primeiro acordo comercial, em 1969, e, desde então, o aprofundamento das dinâmicas económicas tem aproximado as duas costas do mediterrâneo (um facto realçado pela renovação do primeiro acordo 9 anos mais tarde, em 1978). Com efeito, o enquadramento histórico das relações entre a UE e Marrocos – do qual faz ainda parte um pedido de adesão falhado à CEE, em 1987 – demonstra que a componente económica é central neste relacionamento (Fernández-Molina, 2016: 101) e que a internalização do acervo comunitário se tem mostrado atrativo para um estado cujas “*trade structures are directed almost entirely to the EU*” (Del Sarto & Schumacher, 2005: 34). Em 2000, cerca de 67% (\$7,52 mil milhões) das importações de Marrocos provinham do continente europeu, enquanto que 74% (\$5,92 mil milhões) dos bens exportados se destinavam a este mercado. Esta é uma tendência que se tem mantido relativamente estável, uma vez que, em 2010, as importações europeias de Marrocos atingiram os \$19,5 mil milhões (56%) e as exportações par a UE chegaram aos \$12,7 mil milhões (63%), e, em 2016, fixaram-se nos 61% (\$25,3 mil milhões) e 64% (\$17,7 mil milhões), respetivamente.³⁵

Em 1996, era assinado o AA entre a UE e Marrocos, reforçando as relações comerciais entre as partes (muito embora o acordo só tenha entrado em vigor em 2000). O processo de negociações foi moroso e difícil, uma vez que Marrocos, por ter uma economia altamente dependente da produção agrícola, queria ver refletidas no acordo medidas que permitessem um maior acesso ao mercado europeu. Porém, dado o carácter protecionista da Política Agrícola Comum (PAC), a UE concedeu pouca margem ao país (Damis, 1998). O resultado foi um AA aberto à livre circulação de apenas alguns produtos. No caso dos bens agrícolas, manteve-se um sistema de quotas com o objetivo de limitar a capacidade de Marrocos exportar bens para o mercado comunitário, por forma a não

³⁵ Dados do OEC (Observatory of Economic Complexity) retirados de <https://atlas.media.mit.edu> [8 de maio de 2018].

inserir dinâmicas de competição económica prejudiciais aos países do Sul da Europa (Fernandéz-Molina, 2016: 112). O AA foi o primeiro passo na institucionalização de relações entre a UE e Marrocos, prevendo a criação do Conselho de Associação, “*which operated at ministerial level*” e do Comité de Associação, composto por “*senior officials*” (Fernandéz-Molina, 2016: 110). Este modelo institucional mantém-se até hoje, tendo sido reforçado com a criação de subcomités temáticos para as migrações, a indústria e o ambiente.

O Processo de Barcelona veio dar seguimento à aproximação entre a UE e Marrocos, alargando o âmbito das relações à cooperação política e de segurança (SEAE, 2016c: 1). Como vimos anteriormente, a Declaração de Barcelona refere abertamente a necessidade em promover a democracia, o respeito pelos direitos humanos e estimular a sociedade civil dos parceiros. Contudo, o AA assinado com Marrocos parecia indicar um caminho diferente ao poupar referências a esses mesmos temas (Kienle, 1998: 15). O compromisso, ainda que limitado, com a promoção da democracia e dos direitos humanos parece, por isso, surgir como consequência do interesse de Marrocos em estabelecer um relacionamento económico mais profundo com a comunidade (Haddadi, 2002: 154) e, não propriamente, em se envolver num processo de reforma política com vista à democratização do país. Ao mesmo tempo, à UE interessava garantir a cooperação com um regime em controlo do rumo político do país e que lhe pudesse conferir garantias satisfatórias de estabilidade (Cavatorta et al., 2006: 9-10).

4.1.2. Um parceiro especial no quadro da PEV (2004-2010)

Apesar de várias situações que apontam para a violação dos compromissos assumidos por Marrocos com a UE, a cláusula que previa a suspensão do AA nunca foi ativada (Cavatorta et al., 2006: 13). Em 2002, a Amnistia Internacional chamava a atenção para questões como a expulsão de jornalistas estrangeiros e as restrições à liberdade de imprensa, bem como a condenação de ativistas a penas de prisão efetivas (Amnistia Internacional, 2002a). Com um discurso centrado na importância da democracia e dos direitos humanos (Comissão Europeia, 2011b), seria de esperar que a UE fosse mais assertiva a lidar com estes casos. Porém, a reorientação das relações com a vizinhança na sequência da PEV acabou por agravar o fosso entre a retórica e a prática das políticas externas europeias (ver p.e. Del Sarto & Schumacher, 2011: 934-935). A análise das

comunicações do Conselho de Associação aponta justamente neste sentido. Em 2005, após a criação da PEV, foi assinado o Plano de Ação entre a UE e Marrocos que pretendia ir “*beyond the current association*” (Plano de Ação UE-Marrocos, 2004: 1), prevendo um aprofundamento das relações entre as partes, assim como o aumento do apoio financeiro da UE ao país. Desta forma, a UE satisfaria os interesses relacionados com a estabilização da sua vizinhança (Cavatorta et al., 2006: 16), enquanto que Marrocos potenciava os seus interesses (essencialmente económicos e comerciais) no quadro das relações com a União (Fernandéz-Molina, 2016: 111) ao criar uma perceção de mudança relacionada com um aparente compromisso do Reino com o processo de transição para a democracia (Sater, 2009: 390) importante para a legitimação da ação da UE internamente.

A evolução do panorama político interno em Marrocos sugere que o processo de reforma do país foi “*selective and, most importantly, actual executive power has firmly remained in the hands of the incumbent elite*” (Kausch, 2009: 166). Apesar disso, a UE manteve-se relativamente à margem deste processo. Os relatórios dos Conselhos de Associação são ilustrativos desta posição ao manterem formulações vagas e refreando-se de mencionar questões essenciais num modelo de relacionamento baseado na partilha de valores comuns. O relatório do 5º Conselho de Associação destaca a necessidade de dotar as instituições marroquinas responsáveis pela salvaguarda dos direitos humanos de recursos suficientes para cumprirem os seus objetivos e considerava que o “*respect for democratic principles, human rights and fundamental freedoms is at the basis of the relationship between the EU and Morocco*” (Conselho de Associação UE-Marrocos, 2005: 2). No encontro seguinte, a União realçou o esforço do governo marroquino em “*reinforce its commitments to protect and promote human rights*” (Conselho de Associação UE-Marrocos, 2007: 4), enquanto que, na oitava reunião (2009), a UE reconhecia a importância das reformas feitas por Marrocos para consolidar os direitos humanos no país (Conselho de Associação UE-Marrocos, 2009: 6). A abordagem da UE destaca-se claramente por realçar os avanços positivos (ver p.e. Cavatorta et al., 2006: 10), ao mesmo tempo que poupa referências a um conjunto de práticas recorrentemente denunciadas por ONGs (ver p.e. Amnistia Internacional, 2008a).

A marginalização de situações contrárias aos princípios comuns da parceria UE-Marrocos – democracia, direitos humanos e estado de direito (Plano de Ação UE-Marrocos, 2004) – é ilustrativa da prioridade conferida à estabilização da vizinhança por

parte da UE em detrimento do desenvolvimento da democracia na região (ver p.e. Del Sarto & Schumacher, 2011: 935).³⁶ Exemplo disso é a atribuição, em 2008, de um estatuto avançado a Marrocos no contexto da PEV, num momento particularmente frágil do seu processo de transição democrática e que surgiu como consequência de uma aparente aproximação do Reino ao acervo comunitário. O documento conjunto relativo à consagração do estatuto avançado refere que

Ce partenariat traite désormais également des domaines stratégiques liés à la sécurité collective, à la coopération régionale, à la résolution des conflits, à la bonne gouvernance, à la lutte contre le terrorisme, à la régulation des flux migratoires, à la promotion des droits de l’homme et à la coopération en matière d’emploi et affaires sociales (UE-Marrocos, 2008: 1).

Com efeito, as eleições legislativas de 2007 tinham sido marcadas por uma taxa de abstenção histórica de 63%, o que acabaria por comprometer a legitimidade das mesmas (Darif, 2012: 95). Seguiram-se dificuldades na formação de governo que reforçaram o papel do monarca no sistema político marroquino, tornando-o no único detentor do poder efetivo.³⁷ Não obstante estas mudanças internas – aparentemente contrárias às reformas democráticas exigidas pela UE –, a União concedeu a Marrocos o estatuto avançado que previa o aprofundamento das relações políticas com a UE e a sua integração gradual no mercado único (Rieker & Bremberg, 2014: 6). Este processo daria ainda lugar ao aprofundamento da cooperação no âmbito da PESD (UE-Marrocos, 2008: 2),³⁸ onde importa referir a incompatibilidade, não só moral como também legal, de exportar armamento com destino a países sem “*solid democratic credentials*” (Cavatorta et al., 2006: 14), imposta pelo Código de Conduta da UE relativo à Exportação de Armas.

O estatuto avançado de Marrocos, no âmbito da PEV, previa a criação de condições para uma maior aproximação do país à UE. Neste sentido, o documento poder ser lido como um “*simple agreement on future negotiations*” (Martín, 2009: 241). O que parece problemático é que este avanço se tenha dado num momento em que a situação política

³⁶ A questão da liberdade de imprensa surge aqui como exemplo. A reforma do Código de Imprensa marroquino foi sucessivamente mencionada pela UE nos Conselhos de Associação de 2005, 2007 e 2009. Contudo, a formulação vaga e repetitiva desta recomendação, fez com que esta perdesse peso político e se tornasse insequente.

³⁷ Esta taxa de abstenção foi retratada no Economist (2007) como um “*collective vote for political reform*”.

³⁸ As forças armadas do país haviam já participado numa missão da UE na Bósnia-Herzegovina.

interna do país se parecia afastar do rumo da democratização (ver p.e. Sater, 2009: 381-382; Darif, 2012: 93-101). Isto, de alguma forma, comprometeu toda a abordagem da UE para a região, uma vez que transmitia aos parceiros do Norte de África a mensagem que o aprofundamento de relações com a União não estaria dependente de reformas políticas democráticas, nem seria incompatível com o exercício de poder autoritário (Martín, 2009: 241). Esta postura parece confirmar a análise feita nos capítulos anteriores que indica que a política da UE para a vizinhança Sul é orientada por interesses estratégicos e de segurança, gerando um desfasamento entre aquela que é a sua retórica e a sua prática neste contexto específico.

O relacionamento com Marrocos desde a Declaração de Barcelona, mas sobretudo no contexto da PEV, é paradigmático da estratégia liberal da UE para a sua vizinhança, onde o apoio às elites autocráticas no poder contrasta com uma agenda normativa orientada para a promoção da democracia, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Em última análise, esta é uma tendência reforçada pela questão do Sahara Ocidental.³⁹ Apesar de a UE manifestar preocupação pela situação na região e de realçar a necessidade de cumprimento das resoluções do CSNU (Conselho de Associação UE-Marrocos, 2009: 9) – preocupações que mantêm formulações muito semelhantes nos sucessivos relatórios dos Conselhos de Associação (2005, 2007 e 2009) –, a atribuição de um Estatuto Avançado parece apontar para uma desvalorização da questão em termos práticos (Kausch, 2009: 175). Isto sugere que o que está em causa não é tanto o compromisso com os princípios partilhados pela UE e por Marrocos, tal como definido nos documentos oficiais que enquadram esta relação, mas antes uma visão liberal orientada para a salvaguarda dos interesses económicos e de segurança da UE.

4.1.3. A Primavera Árabe: o ‘efeito dominó’ e a revisão da Constituição marroquina

Dois meses após o início dos protestos da Primavera Árabe na Tunísia, eclodiam em Marrocos aquelas que seriam consideradas como as manifestações com maior “*revolutionary potential*” (Belghazi & Moudden, 2016: 38) desde a sua independência.

³⁹ A disputa pelo território do Sahara Ocidental remonta ao período pós-independência do Reino de Marrocos de França e opõe, desde 1970, as forças marroquinas à Frente Polisário. Apesar da aprovação de uma missão da ONU para a realização de um referendo para a independência de Marrocos, a situação mantém-se por resolver.

Os protestos populares iniciados em fevereiro de 2011 exigiam “*better governance, an end to corruption and a fairer redistribution of resources*”, num contexto socioeconómico que se mostrava prejudicial para a maioria da população (Cavatorta, 2016: 86-88). Percebendo nestas manifestações uma ameaça ao seu regime, o Rei rapidamente desencadeou um processo de reforma constitucional (Belghazi & Moudden, 2016: 37). O objetivo era, ainda assim, aliviar as tensões sociais, muito mais do que proceder a uma mudança profunda e genuína (Benchemsi, 2011: 58; Zardo & Cavatorta, 2016: 10). Com efeito, o Rei colocava-se no centro do processo de transição para a democracia (Barari, 2015: 106), limitando o espaço para o florescimento de forças da oposição e permitindo ao monarca manter-se em controlo do processo político (Catalano & Graziano, 2016: 373).

A proposta de revisão constitucional incluía a consagração do “*rule of law, an independent judiciary and an elected government that reflected the will of the people through the ballot box*” (Theofilopoulou, 2012: 688). Porém, a vontade popular e a participação da sociedade civil acabaram por ser limitadas, dada a condução restritiva e pouco transparente do processo de revisão que ficou exclusivamente a cargo de um grupo de especialistas nomeados diretamente pelo Rei (Theofilopoulou, 2012: 688). Segundo Ahmed Benchemsi (2012: 58),

[t]he rush to a vote was obviously meant to take full advantage of the monarchy’s new momentum by leaving opponents almost no time to organize. The campaign period was outrageously dominated by the regime and its mouthpieces. State-controlled television stations and mosques sang the new constitution’s praises. On election day itself, reports of fraud came from virtually every corner of the Kingdom.

A Constituição foi aprovada com 98,5% dos votos e abriu caminho à realização de eleições legislativas, em novembro de 2011. A vitória do islamita Partido da Justiça e Desenvolvimento (PJD) com 27% dos votos e a nomeação do seu líder como primeiro-ministro punham fim à “*Moroccan Spring*” (Cavatorta, 2016: 89). A nova Constituição obriga o Rei a nomear para primeiro-ministro o líder do partido mais votado (Barari, 2015: 106) – um cargo que viu o seu poder reforçado, tal como parlamento (Rieker & Bremberg, 2014: 7). No plano judicial, o Conselho Superior da Magistratura deixou de ser gerido pelo Ministério da Justiça, mas permanece sob alçada direta do Rei, que viu a sua capacidade de nomear os respetivos membros aumentada dos anteriores 40% para

50% (Benchemsi, 2012: 65). Objetivamente, a concentração de poder na figura do Rei não se dilui com a Consituição de 2011. Na realidade,

Morocco has a Parliament elected by the people, but the king can still block any law he dislikes. He alone convenes, presides over, and sets the agenda for the Council of Ministers – a body whose approval is needed before Parliament can even consider a bill. Also, he alone appoints and dismisses the secretary-general of the government, an official who can block laws at any stage (including after Parliament approves them) by subjecting them to a “review” process that many bills have entered but never left. Add to this that Article 42 gives the king the personal privilege of issuing laws by royal decree – which is in fact how most laws get made. To see free and fair legislative elections (which Morocco indeed has) as the most important element in this picture would be misleading, to say the least (Benchemsi, 2012: 62).

Tudo isto contribui para a manutenção de um sistema subordinado à aceitação da “*primacy of the King over policy matters*” (Cavatorta, 2016: 93).

Não obstante estas fragilidades e incoerências, o processo de reforma política conduzido pelo Rei foi elogiado pelo Ocidente e visto como um “*political success demonstrating Morocco’s exceptional status within an authoritarian region*” (Belghazi & Moudden, 2016: 39), o que mais uma vez demonstra que o imperativo de estabilização se sobrepõe à efetiva democratização da região.

4.1.4. O aprofundamento das relações UE-Marrocos pós-Primavera Árabe (2011-2015)

Apesar da nova Constituição marroquina dar poucas indicações no sentido da democratização do país, a UE optou por continuar o processo de aprofundamento de relações com Marrocos (Zardo & Cavatorta, 2016: 11), que se manteve como o maior recetor dos fundos europeus para a vizinhança (ver p.e. Catalano & Graziano, 2016: 369-371). Entre 2011 e 2013, o total de fundos disponibilizados pelo IEVP e pelo programa SPRING atingiu os €708,5 mil milhões, um aumento na ordem dos 30% ao ano face ao período 2007-2010. É importante salientar, porém, que apenas 5,5% deste montante se destinou ao financiamento de programas para a transformação democrática,

respeito pelos direitos humanos e apoio à sociedade civil, enquanto que a maior fatia (35,6%) teve como destino o apoio institucional, ou seja, ao auxílio à implementação das normas de convergências com o acervo comunitário.⁴⁰

A UE reagiu com agrado ao fim da Primavera Marroquina (Economist, 2011). No seguimento do primeiro Conselho de Associação após a aprovação da nova Constituição, em 2012, a Presidência do Conselho Europeu manifestou total apoio ao processo e considerou que a UE “*very much welcomes the reform process taking part in Morocco; all the new laws, all the new possibilities to strengthen democratic institutions: parliament, judiciary system and local government*”.⁴¹ Adicionalmente, a UE aprovou um novo Plano de Ação para os anos 2013-2017 que deixa clara a intenção da União em prosseguir com o aprofundamento das relações:

A intensidade do apoio da UE será adaptada às ambições e aos avanços nas reformas realizadas por Marrocos, bem como às necessidades e capacidades do país. A UE e Marrocos continuarão a trabalhar nesse sentido, que se inscreve na orientação da nova Constituição de Marrocos adotada em 1 de julho de 2011 e da nova estratégia da UE desenvolvida no âmbito da Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada com o Sul do Mediterrâneo (Plano de Ação UE-Marrocos, 2013: 7).

O apoio retórico da UE a Marrocos manteve a mesma lógica reproduzida até então (Schumacher, 2015: 388). A cooperação via-se, aliás, reforçada com a entrada em vigor do novo Plano de Ação, que estabelecia como prioridade a implementação das provisões estabelecidas no acordo para o Estatuto Avançado concedido a Marrocos em 2008 (Catalano & Graziano, 2016: 371). Este Plano de Ação não faz qualquer referência pejorativa à nova Constituição, nem ao papel predominante do monarca no sistema político marroquino, limitando-se a recomendar o reforço da independência dos tribunais – incluindo a criação de um Tribunal Constitucional até ao final de 2017⁴² – e a continuação das reformas institucionais e administrativas no país (Plano de Ação UE-Marrocos, 2013).

⁴⁰ Dados tratados pelo autor a partir do relatório *Overview of the European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-13*.

⁴¹ Ver conferência de imprensa do Conselho de Associação UE-Marrocos de 2012, retirado de <https://tvnewsroom.consilium.europa.eu/event/eu-morocco-3bb5/association-council-2012-press-conference-part-12> [6 de junho de 2018].

⁴² Esta medida foi efetivamente aplicada, embora caiba ao Rei a prerrogativa de nomear metade dos juizes deste tribunal, sendo a outra metade eleita equitativamente pelas duas câmaras do Parlamento.

Também no que diz respeito às garantias de transição democrática e do respeito pelos direitos humanos, a abordagem da UE fica àquém das expectativas no contexto do compromisso com um “*qualitative step forward*” (Comissão Europeia, 2011b: 2) na relação com a vizinhança, em virtude da revisão da PEV de 2011. Desde esta revisão, várias situações de abuso dos direitos humanos pelas autoridades do país foram denunciadas por ONGs, como a Human Rights Watch e a Amnistia Internacional, bem como violações à liberdade de imprensa e de expressão (ver p.e. Cavatorta, 2016: 95). Ainda assim, a cooperação UE-Marrocos foi aprofundada com a assinatura de uma Parceria de Mobilidade, em 2013, que visa gerir os fluxos migratórios com destino à UE (Carrera et al., 2016: 5), e com o início de negociações para a implementação de um DCFTA. De forma geral, o foco na reforma democrática do país sucumbiu novamente às prioridades estratégicas da UE no seu relacionamento com Marrocos, nomeadamente a estabilização do país e a gestão das migrações – prioridades estas transversais à abordagem da UE para toda a região do Norte de África (Carreta et al., 2016: 1). Em última análise, o aprofundamento destas relações, assente no reconhecimento europeu dos “progressos realizados no sentido de uma boa governação e de reformas políticas e socioeconómicas” (Plano de Ação UE-Marrocos, 2013: 7), contrasta com a consolidação da classificação obtida pelo país nos relatórios da Freedom House onde Marrocos se manteve, entre 2011 e 2015, partly-free com uma pontuação estagnada nos 4,5.⁴³ Efetivamente, isto reforça a ideia de que existe um desfasamento entre a prática e a retórica da UE nas suas políticas de vizinhança, e que os seus interesses se inserem mais numa dimensão de segurança do que numa dimensão normativa.

4.2. Tunísia

Até ao início de 2011, o sistema político da República da Tunísia regeu-se, na prática, por um modelo de partido único – ainda que, constitucionalmente, estivesse prevista a existência de outros partidos (ver p.e. Sadiki, 2002: 64). O longo período que decorreu desde a independência, em 1956, coincidiu com a consolidação de um regime que, até ao início da presente década, sofreu apenas uma mudança na liderança. Depois de afastar o até então chefe de estado Habib Bourguiba, Zine el-Abidine Ben Ali iniciou

⁴³ Dados da Freedom House tratados pelo autor em 11 julho de 2018, endereços diversos.

um novo período na história moderna tunisina, abrindo caminho para uma sucessão de transformações (ver p.e. Tsourapas, 2013), ancoradas na promessa de “*democratic reforms and greater political pluralism*” (Cavatorta & Haugbølle, 2012: 187). Contudo, à semelhança da situação em Marrocos, estas reformas não contribuíram necessariamente para a democratização do sistema político tunisino (Sadiki, 2002: 77). Uma análise da situação no terreno aponta para uma “*façade democracy that has all the institutions and ‘formalities’ of a liberal-democratic state without having any of its content*” (Durac & Cavatorta, 2009: 15). Estas reformas foram acompanhadas por um processo de liberalização económica que foi aplaudido pela UE e pelos EUA, que passavam a encarar a Tunísia como um aliado estratégico para a prossecução dos seus interesses na região (ver p.e. Jbili & Enders, 1996; Powel, 2009a). Este processo de liberalização permitiu à Tunísia registar elevados níveis de crescimento económico, aparentemente confirmando a retórica europeia quanto ao modelo liberal de desenvolvimento que sustenta as suas relações com os países da vizinhança Sul (Hibou, 2006; Tsourapas, 2013: 32).

4.2.1. Relações UE-Tunísia

As relações UE-Tunísia datam da assinatura do primeiro acordo de cooperação económica, em 1969, a que se seguiu uma renovação, em 1976. Mais recentemente, no âmbito da Declaração de Barcelona, o país foi dos primeiros a negociar um AA com a UE – tendo sido o primeiro a entrar em vigor, em 1998. O objetivo do AA era o estabelecimento de uma zona de livre comércio até 2010, o que acabou por se refletir no aumento das trocas comerciais entre as partes. Com efeito, entre 2000 e 2010, o valor dos bens exportados para o mercado europeu aumentou em cerca de 148% - correspondendo a 83% (\$5,51 mil milhões) do total das exportações tunisinas, em 2000, e a 75% (\$13,7 mil milhões), em 2010 – e as importações 132% - equivalendo a 76% (\$6,91 mil milhões) das importações do país, em 2000, e a 68% (\$16 mil milhões), em 2010. A partir de 2011, a balança comercial com a UE viria a sofrer quedas significativas em virtude da conjuntura económica que o país experienciou (e que será

analisada adiante), traduzindo-se numa diminuição das exportações em cerca de 20% e das importações em cerca de 28% no período de 2011-2016.⁴⁴

Tal como no caso de Marrocos, o AA entre a UE e a Tunísia assenta, sobretudo, nas áreas da economia e finanças,⁴⁵ referindo apenas timidamente a importância da democracia e dos direitos humanos no contexto das relações bilaterais (Kienle, 1998: 2-3). Para garantir a implementação do AA foi criado um Conselho de Associação, que ficaria responsável pela fiscalização das medidas executadas pelo governo tunisino. O foco das relações entre a UE e a Tunísia rapidamente se centrou em assuntos como a *“migration, border security and the fight against organized crime”* (Dandashly, 2014: 12), sugerindo que o AA foi promovido pela UE para *“promote economic liberalization in an attempt to encourage political liberalization and reduce ‘migratory pressure’ directed towards Europe”* (Cassarino, 1999: 63). Neste sentido, a estabilização da região e a segurança da UE surgem como prioridades centrais no quadro de relações com a Tunísia, à semelhança do que sucedeu também no caso de Marrocos.

Os efeitos imediatos da liberalização económica para a estabilidade social do país e, conseqüentemente, para a sobrevivência do regime, eram uma das principais preocupações do governo de Ben Ali. A Lei 95-34, aprovada em 1995, pretendia precisamente evitar que a perda de proteção das empresas nacionais, em virtude da diminuição das barreiras impostas ao comércio proveniente da UE, resultasse num clima de instabilidade. Ao permitir a intervenção do estado e ao estabelecer como prioridade o resgate das empresas nacionais em detrimento do pagamento das dívidas fiscais, a legislação impedia que uma potencial vaga de insolvências se traduzisse num aumento da taxa de desemprego, com inevitáveis conseqüências sociais (Cassarino, 1999: 67-68). A verdade é que, na década que se seguiu à entrada em vigor do documento, a economia tunisina progrediu consideravelmente, pelo que a UE se inibiu de acionar a cláusula de suspensão de ajuda condicionada ao respeito pelos direitos humanos em virtude da estabilidade consolidada nas relações comerciais com o país (Durac & Cavatorta, 2009: 17-18; Van Hüllen, 2012: 123). A recusa da UE em sancionar a abordagem do regime acontecia num momento em que, sob o pretexto da *“guerra ao terror”*, as autoridades justificavam um clima de repressão sistemático que

⁴⁴ Dados do OEC (Observatory of Economic Complexity) retirados de <https://atlas.media.mit.edu> [8 de maio de 2018].

⁴⁵ O AA previa a abertura do mercado tunisino a bens europeus e acabava assim com o acesso preferencial de produtos provenientes da Tunísia ao mercado europeu (Jbili & Enders, 1996: 18; Cassarino, 1999: 61).

definida como alvos “*human rights defenders, political opponents and political prisoners*” (Amnistia Internacional, 2002b).

4.2.2. A estagnação democrática e o aprofundamento das relações no âmbito da PEV

A EES, que serve de orientação estratégica para a política externa da UE e, por conseguinte, da PEV, aponta como um dos principais fatores de risco para a segurança europeia o “*religious extremism*” (2003: 3). Por outro lado, o Plano de Ação UE-Tunísia, adotado no âmbito da PEV, assume como prioridade “*the pursuit and consolidation of reforms which guarantee democracy and the rule of law*” (2005: 3). Daqui resultam “*conflicting goals*” (Börzel & Van Hüllen, 2014: 1033) que opõem, por um lado, a necessidade de estabilizar a região para garantir a segurança da UE, e, por outro, o compromisso com a democratização da vizinhança.

O Plano de Ação seguia a abordagem retórica da PEM, colocando o cumprimento de reformas democráticas e o respeito pelos direitos humanos como condições para o aprofundamento de relações com a UE (2005: 1). A referência a este tipo de questões não pode, contudo, ser dissociada do contexto pós-11 de setembro em que a PEV foi formulada. Com efeito, a centralidade de questões de segurança na agenda internacional e as crescentes preocupações com o fundamentalismo islâmico, refrearam a UE de assumir uma posição mais assertiva em matéria de reformas políticas que pudesse colocar em causa os seus interesses estratégicos na região (Del Sarto & Schumacher, 2011: 942). Dada a sua capacidade de conter ameaças internas e de manter a estabilidade no país, Ben Ali era visto como um aliado natural dos interesses de segurança europeus (Powel, 2009a: 69), muito embora o apoio ao seu regime entrasse em contradição com a agenda normativa da UE (ver p.e. Del Sarto & Schumacher, 2011: 934-935).

A posição da UE é particularmente inconsistente no domínio da justiça, sobretudo quando a Tunísia se mostrou incapaz de garantir a independência deste setor. Em 2003, a Comissão Europeia lançou um “*large-scale project aimed at capacity-building of the judiciary*” (Van Hüllen, 2012: 124), cuja implementação apenas se iniciou em 2007, em virtude de sucessivos adiamentos e entraves colocados pelo regime. Isto contrasta com a

posição assumida pela UE no Plano de Ação para a Tunísia, que “*does indeed refer to the independence of the judiciary. Yet, it speaks of its ‘consolidation’, rather than of its reform, and thus seems to have adopted the official jargon of the regime*” (Del Sarto & Schumacher, 2011: 942). Ainda que o projeto tenha acabado por avançar, o mesmo não se verificou no caso de programas direcionados à democratização do país, sendo que, entre 2007 e 2010, “*the European Commission did not commit any funds to democracy assistance projects*” (Van Hüllen, 2012: 124). Com efeito, de um total de €330 milhões destinados ao país no quadro do IEVP, 46,4% destinaram-se ao financiamento do processo de convergência com o acervo comunitário em matéria de legislação económica, enquanto que 33,9% e 19,7% destinaram-se às áreas do desenvolvimento sustentável e ao apoio ao emprego jovem qualificado, respetivamente.⁴⁶

Em matéria de direitos humanos, destaca-se a criação de um subcomité (2007) inserido no quadro do Comité de Associação, ainda que desprovido de qualquer poder de decisão (Van Hüllen, 2012: 123). No entanto, o alcance real dos seus trabalhos é difícil de analisar, uma vez que o artigo 8º do regulamento interno do subcomité “Direitos Humanos e Democracia”, estipulava que as reuniões do mesmo decorreriam à porta fechada e o seu conteúdo permaneceria obrigatoriamente confidencial. O secretismo e a falta de transparência associada a estas reuniões, dá-se num contexto de sucessivas violações de direitos humanos. Numa carta dirigida à então Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, Benita Ferrero-Waldner, aquando do Conselho de Associação UE-Tunísia de 2008, a Amnistia Internacional denunciava situações de tortura cometidas pelas autoridades tunisinas, detenções arbitrarias e julgamentos injustos, bem como intimidações a ativistas pelos direitos humanos (Amnistia Internacional, 2008b). Na mesma linha, a Human Rights Watch alertava, em 2010, para a instrumentalização da “*threat of terrorism and religious extremism as a pretext to crack down on peaceful dissent*” e também para a substituição da direção do Sindicato dos Jornalistas por outra afeta ao governo (Human Rights Watch, 2010). Aqui importa enquadrar o relacionamento da UE com a sociedade civil tunisina. Em dissonância com os princípios da PEM e da PEV, a UE rejeitou qualquer apoio a ONGs de orientação islâmica, aproximando-se mais das posições do regime do que do estímulo a uma sociedade democrática e plural (Powell, 2009b: 200). Este argumento é reforçado pelo facto de a atividade do IEVP para o país “*continues to list*

⁴⁶ Dados tratados pelo autor a partir do relatório *Overview of the European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-13*.

democracy and human rights reforms amongst its medium term goals for the country (...) [although] no specific major political reform projects are outlined, in contrast to a number of economic reforms” (Powell, 2009a: 65).

Numa sessão parlamentar que antecedeu a realização do 5º Conselho de Associação, em 2006, a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança foi confrontada com um conjunto de situações abusivas perpetradas pelas autoridades tunisinas e questionada sobre a resposta dada pela UE em caso de incumprimento do AA. Benita Ferrero-Waldner (2006) respondeu que

[d]espite serious concerns, the Council of the European Union has decided that no steps should be taken to prompt proceedings regarding a breach of the association agreement and of the action plan on the part of Tunisia. We are in a process of engagement aimed at improving cooperation on human rights and governance.

A declaração demonstra que a UE “*has never punished Tunisia by enforcing the human rights clauses present in the Agreement*” (Durac & Cavatorta, 2009: 17). Efetivamente, o regime de Ben Ali não só não foi sancionado pelas suas práticas, como se tornou no interlocutor por excelência dos interesses europeus no país, na medida em que ambas as partes convergiam no interesse em conter a “ameaça” islâmica (Durac & Cavatorta, 2009: 18; Powel, 2009b: 205). Isto sugere que as referências à promoção da democracia e dos direitos humanos não tiveram, no caso da Tunísia, qualquer implicação negativa em termos de relacionamento com a UE, a qual estava principalmente interessada na manutenção de uma vizinhança estável (Barbé & Johansson-Nogués, 2008: 86-90). Se o regime correspondia às expectativas da UE neste domínio, então “*why rock the boat?*” (Powell, 2009a: 71).

4.2.3. A Primavera Árabe e o caminho para a democracia

Apenas 3 semanas após as primeiras manifestações associadas à Primavera Árabe, Ben Ali abandonou o poder iniciando um período de mudanças profundas na vizinhança da UE. Entre as causas do descontentamento popular estavam as “*huge disparities between the northern urban and litoral zones (...) on the one hand, and the southern and western centres (...) on the other hand*” (Zoubir, 2015). Apesar destas dinâmicas serem transversais aos restantes estados na região por onde a Primavera Árabe se alastrou (ver

p.e. Kienle, 2012: 533), o rumo que os eventos seguiram na Tunísia foi bem distinto dos seus vizinhos. O difícil, mas bem-sucedido (Lefèvre, 2015: 308), processo de transição iniciou-se com a eleição, em 2011, de uma Assembleia Constituinte que ficaria também responsável pela governação do país até à aprovação de uma nova Constituição. Das eleições saiu um governo de coligação entre o partido Islamita Ennahda (vencedor do escrutínio com 41% da votação) e dois outros partidos (CPR e Ettakatol).

Desde então, o panorama político tunisino tem sido marcado por alguma instabilidade.⁴⁷ Foi apenas em 2014, que a Assembleia Constituinte conseguiu aprovar uma nova Constituição que se distingue por ser,

the most democratic and liberal in the Muslim world – it protects civil liberties; separates legislative, executive and judicial powers; guarantees women parity in political bodies; and declares that Islam is the country's official religion, while protecting religious freedom for all (Zoubir, 2015).

Pouco após a adoção da nova Constituição, Béji Caïd Essebsi (ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros ligado ao regime de Bourghiba) foi eleito para o cargo de Presidente da República. O partido de Essebsi (Nidaa Tounes) dava assim seguimento à vitória conseguida nas eleições legislativas poucos meses antes – de onde saiu com a maioria simples dos votos, o que levou a várias rondas de negociação com vista a alcançar um acordo de coligação que acabou por ser estabelecida entre o Nidaa Tounes e o Ennahda. Num contexto pós-revolucionário e de grande instabilidade regional, o compromisso entre as duas maiores forças políticas do país, antagónicas entre si, representou também o compromisso com o processo de transição democrática da Tunísia (Zoubir, 2015).

À instabilidade política, acrescem dificuldades económicas e de segurança (Dandashly, 2014, 10; Lefèvre, 2015), exacerbadas pela diminuição do investimento estrangeiro, pela retirada de empresas, pela quebra no turismo e pelo consequente aumento do desemprego (Moghadam, 2017; 627-628). Neste contexto, em 2012, a Tunísia viu-se obrigada a pedir assistência ao FMI. Desde então, a dívida pública subiu consideravelmente, aproximando-se dos 70% do PIB, em 2017 (a título de comparação, em 2010, a dívida pública correspondia a 39,2% do PIB).⁴⁸ Esta situação teve repercussões sociais, levando ao descontentamento e à sucessão de protestos motivados

⁴⁷ O país já teve 8 governos diferentes no período pós-Primavera Árabe.

⁴⁸ Dados disponíveis em <https://tradingeconomics.com/tunisia/government-debt-to-gdp> [12 junho de 2018].

pela subida dos preços de bens essenciais⁴⁹ e pelo fraco desempenho económico do país (Dandashly, 2014: 10).

4.2.4. A reorientação da PEV para o apoio à transição para a democracia pós-Primavera Árabe (2011-2015)

Após um momento inicial de solidariedade para com o regime de Ben Ali, no contexto da Primavera Árabe, a UE rapidamente apoiou as reivindicações populares na Tunísia e se mostrou empenhada em dar um novo rumo às relações com o país (Krüger & Ratka, 2014: 10). Neste sentido, a então Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, Catherine Ashton, assumiu a vontade da UE em ser o *“Tunisia’s strongest ally in their move towards democracy”* (Ashton, 2011). A PDPP apontava justamente nessa direção, prevendo a reorientação dos fundos disponíveis para a Tunísia para áreas que correspondessem às *“peoples’ legitimate aspirations”* (Comissão Europeia, 2011b: 12). Assumindo os erros da abordagem europeia até então, Catherine Ashton assumiu também que *“as you would expect, we have started to review all our policies to make sure that we can increase our support”* (Ashton, 2011). Este reposicionamento é, aliás, perceptível no terreno. Um estudo conduzido por Laura-Theresa Krüger e Edmund Ratka sugere que *“Tunisian civil society activists describe Europe as a very visible actor in their country that has substantially changed its policy since the beginning of the transition in January 2011”* (2014: 22-23) Nesta medida, a questão que se coloca é se a resposta da UE representa, de facto, um compromisso com os seus valores ou se, por outro lado, resulta da percepção que, no contexto da Tunísia, o único caminho para estabilidade passava por um real compromisso com a sua agenda normativa (ver p.e. Whitman & Juncos, 2012: 154; Krüger & Ratka, 2014: 24).

Em qualquer dos casos, as relações UE-Tunísia, em áreas como o apoio à transição democrática e ao desenvolvimento económico, foram substancialmente aprofundadas desde 2011 (Dandashly, 2014: 9). Desde então, a Tunísia tornou-se no principal

⁴⁹ Em 2018, a taxa de inflação atingiu o valor máximo desde a revolução, situando-se em 7,7% em maio. Dados disponíveis em <https://tradingeconomics.com/tunisia/inflation-cpi> [12 junho de 2018].

beneficiário do programa SPRING (Krüger & Ratka, 2014: 12), assinou um novo Plano de Ação com a UE e adquiriu o estatuto de parceiro privilegiado da União. Contudo, a Parceria Privilegiada prevista no Plano de Ação para os anos 2013-2017, “elaborated on the security priorities” (Zardo & Cavatorta, 2016: 6) da UE, não seria formalizada sem antes se assinar um Acordo de Mobilidade. Isto demonstra como o aprofundamento de relações com a UE continua dependente de lógicas securitárias, nomeadamente na área da gestão das migrações. De facto,

European representatives reiterated the EU’s support to Tunisia. However, they also stressed that this support would be conditional not only on the efforts that Tunisia made in the continuation of the process of democratic transition, but also on its cooperation on migration (Limam & Del Sarto, 2015: 6).

Isto sugere que o princípio *more-for-more* previsto na revisão da PEV em 2011 (Comissão Europeia, 2011a: 2) não está exclusivamente relacionado com o avanço do processo democrático, mas também com os interesses de segurança da UE. Num momento em que os fluxos migratórios com destino à UE se intensificam, a questão das migrações torna-se num dos principais pontos da sua agenda de segurança (Dandashly, 2015: 39). Nesta ótica, o Acordo de Mobilidade pretendia a “*facilitation de la mobilité des personnes entre la Tunisie et l’UE et dans la prévention et la réduction de la migration irrégulière, conformément aux normes internationales les plus élevées*” (UE-Tunísia, 2014). Este seria o primeiro passo para a negociação de um Acordo de Readmissão, do qual estaria dependente um outro “*accord de facilitation des visas*” (UE-Tunísia, 2014) para cidadãos tunisinos. Assim, a ideia de que o apoio da UE à transição democrática na Tunísia resulta de uma abordagem normativa da comunidade à sua vizinhança torna-se questionável. De acordo com Assem Dandashly (2015: 50),

security concerns pushed the EU to address the threats at their point of origin. By helping the MENA countries maintain stability and address economic hardships, the EU would be maintaining its security in addition to protecting its interests and its borders.

Apesar dos compromissos assumidos com democratização do país, “*the EU seemed to focus again on effective rather than democratic governance, particularly in the area of economic development and border control, in its aid package for Tunisia in 2011*” (Börzel & Hüllen, 2014: 1045). A distribuição de fundos no quadro do IEPV é conivente com esta interpretação: num cenário de instabilidade política, apenas €29,5

milhões (7,2% do total) foram canalizados para o apoio à transição democrática, enquanto que o equivalente a 83,4% do montante destinado ao país (€342 milhões) foi vocacionado para o desenvolvimento da economia.⁵⁰ A revisão da PEV de 2015 – e as suas implicações nas relações com a Tunísia – confirma a existência de contradições entre a prática e a retórica de política externa europeia, afectando a conceção da UE como um ator empenhado na transformação da vizinhança (Schumacher, 2016: 1). A referência ao caso da Tunísia é aqui particularmente relevante, na medida em que a exceção que o país configurava no contexto regional não lhe mereceu grande diferenciação por parte da UE nesta nova revisão. Isto é, o relativo sucesso que o país alcançou em termos de transição para a democracia não resultou diretamente num aprofundamento das relações com a UE em termos de valor adicional, comparativamente com outros estados na região. Para além disso, com a revisão de 2015, a prioridade da PEV passa a ser oficialmente a promoção da estabilidade regional (Comissão Europeia, 2015: 19). Neste sentido, a ideia de que a consolidação democrática nos estados parceiros seria imprescindível ao aprofundamento das relações com a UE passou, implicitamente, a estar dependente de considerações de outra ordem – no caso da Tunísia, “*the EU has increased its support in several economic and political areas, while keeping an eye on security and stability*” (Dandashly, 2014: 27). Efetivamente, o país registou avanços significativos ao longo dos últimos anos. Contudo, não é claro que tais avanços se devam a um efetivo compromisso da UE com os princípios fundamentais da sua agenda normativa.

Considerações finais

A análise aos casos de Marrocos e da Tunísia serviu o propósito de demonstrar como as ambições da UE para a democratização da sua vizinhança a Sul foram largamente ultrapassadas por prioridades de segurança relacionadas com a estabilização da região e a contenção de fluxos migratórios com destino à Europa (Joffé, 2011: 513). Com vista a cumprir estes objetivos a UE contribuiu para a manutenção e consolidação de regimes autoritários (Dandashly, 2015: 38), comprometendo o efetivo desenvolvimento socioeconómico da vizinhança mediterrânica. Isto é indicativo da existência de

⁵⁰ Dados tratados pelo autor a partir do relatório *Overview of the European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-13*.

inconsistências estruturais à atuação da UE como ator normativo, tal como conceptualmente definido por Ian Manners (2002). Maxime Larivé considera mesmo que, até 2011, o caso da “*Tunisia has been potentially the most damaging to the credibility of the EU as a normative actor*” (2011: 8), onde a retórica que sustentou as políticas europeias serviu instrumentalmente para legitimar, no plano interno, uma ação externa auto-interessada (ver p.e. Powel, 2009b: 207-208). Já no caso de Marrocos, esta situação é ilustrada pela sucessão de reformas políticas meramente cosméticas e pela forma como, apesar disso, a UE manteve um processo de aproximação ao Reino (Cavatorta et al., 2006: 18).

A situação em que o mundo árabe mergulhou durante e após a Primavera Árabe resultou no surgimento de desafios inéditos para o relacionamento da União com a sua vizinhança a Sul (Whitman & Juncos, 2012: 147). Perante as exigências populares orientadas para o estabelecimento de regimes mais democráticos, justos e transparentes, gerou-se a expectativa que a UE poderia, de uma forma coerente com os princípios normativos por si assumidos, adotar uma postura mais assertiva na defesa e promoção de reformas políticas na região (Tömmel, 2013: 20). Contudo, e tal como este capítulo procurou demonstrar, a ação da UE na sua vizinhança manteve a lógica de consolidação da estabilidade e segurança como principais prioridades, não aproveitando a janela de oportunidade aberta pelos acontecimentos na sua vizinhança para reforçar a sua influência normativa (Tömmel, 2013: 35-36; Noutcheva, 2015: 22-23). Efetivamente, após a Primavera Árabe, a estabilidade artificialmente mantida até então evaporou-se da região (Whitman & Juncos, 2012: 151). Os acontecimentos tiveram, naturalmente, um impacto significativo na abordagem da UE, acentuando-se assim as dinâmicas associadas à dicotomia democracia vs estabilidade característica da sua ação na vizinhança (MacKenzie et al., 2013: 138) e, de uma forma mais geral, ao nexo segurança vs desenvolvimento. Isto fica claro com a análise das revisões da PEV – em 2011 e 2015 –, que demonstram um cada vez menor enfoque na democratização dos parceiros mediterrânicos (Börzel et al., 2015: 3; Schumacher, 2016: 1).

Desta forma, os casos de Marrocos e da Tunísia suportam empiricamente a ideia de que, no essencial, a estratégia da UE para o Norte de África não foi movida pelo seu potencial normativo, mas sim pelas suas prioridades de segurança (ver p.e. Tömmel, 2013: 25). No caso de Marrocos, é hoje claro que as promessas reformistas da monarquia não passaram de uma forma de manter o poder e acalmar a vaga de

contestação popular (Barari, 2015: 106), algo que não perturbou o avanço nas relações com a UE. A Tunísia, por outro lado, tem conseguido manter uma trajetória de transição para a democracia (Zoubir, 2015). Porém, como vimos, a abordagem da UE destacou-se em áreas umbilicalmente ligadas às suas preocupações (sobretudo relativamente às migrações), ao invés de uma priorização do auxílio ao processo levado a cabo pelas autoridades do país. Ainda assim, apesar dos diferentes rumos seguidos pelos dois países, é possível identificar semelhanças na evolução dos seus relacionamentos com a UE. Tal como argumentado por Mohamed Limam e Rafaella Del Sarto (2015: 14), a UE

engaged in normatively framed politics in support of democratisation in Morocco and Tunisia, linking this commitment however, to an interest-driven conditionality, aimed not only at ensuring reforms, but also at pressuring these states into cooperation with the EU's migration management.

Assim, a evolução das relações da comunidade com Marrocos e com a Tunísia sugerem que, apesar de ter assumido abertamente o erro na abordagem à vizinhança (Fülle, 2011), a ação da UE pós-Primavera Árabe se caracteriza por uma continuidade das premissas liberais e securitárias seguidas até então (Behr, 2012: 87; Noutcheva, 2015: 23; Natorski, 2016: 655).

Conclusão

Ao longo das últimas décadas, a UE foi consolidando a sua posição como ator internacional (Lavenex & Schimmelfennig, 2009: 791). Em virtude dos sucessivos alargamentos, o peso da União nas dinâmicas económicas globais foi crescendo e a sua influência política foi-se paulativamente alargando a diferentes áreas do mundo (Söderbaum et al., 2005: 366; Zielonka, 2008: 474). Esta influência – política e económica – é particularmente notória na sua vizinhança mediterrânica (Monar, 2010: 34). Foi precisamente através da análise das relações da UE com a região periférica do Norte de África que esta dissertação procurou contribuir com uma abordagem crítica ao modelo liberal utilizado pela UE para dar resposta aos desafios de segurança por si identificados. Com uma ação ancorada numa retórica normativa comprometida com a exportação de valores como a democracia, os direitos humanos e o estado de direito (Del Sarto & Schumacher, 2011: 933), a UE prosseguiu uma estratégia de contenção de potenciais ameaças que colocassem em risco os seus interesses (Joffé, 2002; Attinà, 2004; Durac & Cavatorta, 2009). Isso significou manter um relacionamento próximo com regimes autoritários e, de alguma forma, sacrificar a ambição transformadora da estratégia por si proposta (Durac & Cavatorta, 2009). É na sequência do enquadramento de uma ação interessada, e muitas vezes contraditória, que importa relembrar os principais elementos teóricos e empíricos desta reflexão e com eles tecer considerações finais.

Emergindo como paradigma dominante e hegemónico no período pós-Guerra Fria (Thomas, 2000: 167; Barbé & Johansson-Nogués, 2008, 82), o modelo liberal destacou-se pela institucionalização de um quadro de relacionamento com o mundo subdesenvolvido focado na intervenção aos nível das estruturas políticas e económicas internas destes países (Chandler, 2016: 266; Marquette & Beswick, 2011: 1705). A aproximação ao modelo de governação das democracias liberais, vista como a “*proper approach to development*” (Thomas, 2000: 167), tinha, contudo, como objetivo principal a expansão da influência das grandes potências e a contenção de dinâmicas regionais e globais contrárias aos seus interesses (Chandler, 2006). Num contexto onde a segurança era vista como uma “*precondition for development*” (Comissão Europeia, 2003: 2), a aposta no *statebuilding* absorveu grande parte dos recursos alocados para o apoio ao desenvolvimento (Moss et al., 2006), como analisado no primeiro capítulo. Os

fluxos de ajuda financeira com destino aos países em desenvolvimento aumentaram significativamente e com isso aumentou também a capacidade das principais potências liberais condicionarem as suas dinâmicas de governação interna (Chandler, 2006: 37-39). Com efeito, as potências liberais passaram a exercer uma influência substancialmente maior nos processos de decisão nacionais dos estados beneficiários de programas de ajuda, tanto no plano bilateral, como no plano multilateral (Chandler, 2006: 26-27). Ao mesmo tempo que a liberalização e conseqüente aproximação aos standards democráticos ocidentais se afiguravam como o núcleo ético e moral da ação externa das principais potências, o imperativo de evitar o surgimento de focos de insegurança passava a ocupar um lugar central nas suas agendas de política externa e de segurança.

A par deste processo, assiste-se à emergência e consolidação de concepções de segurança focadas na proteção humana (Liotta, 2002: 474; Chandler, 2008: 428). Assim, na ausência de uma ameaça militar direta aos interesses do Ocidente no período pós-Guerra Fria, os discursos de segurança passaram a focar-se no risco que poderia surgir de ambientes marcados pela insuficiência de condições essenciais à sobrevivência das populações (Gasper, 2005: 222). A atenção virava-se, deste modo, para a realidade interna dos estados (Tadjbakhsh & Chenoy, 2007), ainda que na prática o conceito de segurança humana fosse instrumentalizado para atingir fins não necessariamente relacionados com a proteção das populações dos países intervencionados. Tal como argumentado no primeiro capítulo, muito embora o conceito de segurança humana tenha trazido para a realidade das relações internacionais elementos importante para a salvaguarda de populações ameaçadas e fragilizadas, ele também permitiu a legitimação de dinâmicas que contrariam e, em larga medida, comprometem os seus princípios (Paris, 2000: 90; Chandler, 2008: 431). O alargamento e aprofundamento da agenda de segurança internacional – que deixa de se confinar exclusivamente à dimensão militar – (Paris, 2001: 88), abriu caminho para uma reorientação das estratégias auto-interessadas dos principais doadores de APD (Liotta, 2002: 481). Estas estratégias passam a identificar contextos marcados por pobreza extrema como ameaças à estabilidade internacional, normalizando uma concepção de desenvolvimento como instrumento ao serviço do combate à insegurança humana, mas também às ameaças ao modelo liberal dominante na cena internacional (Duffield, 2001: 22; Stern & Ojendal, 2010: 15).

A UE é um ator especialmente relevante na consideração de dinâmicas associadas à exportação do modelo liberal. Isto deve-se ao facto de a União privilegiar a cooperação económica e a internalização do acervo comunitário – de índole essencialmente liberal – como forma de aprofundar as suas relações com países terceiros (Zielonka, 2008: 477; Lavenex & Schimmelfennig, 2009: 79). É neste plano que importa estabelecer a ponte com os “*conflicting goals*” (Börzel & Van Hüllen, 2014: 1033) que marcam a ação da UE na sua vizinhança e afetam a sua capacidade de agir de forma coerente (Nouredinne, 2016: 114; Fürness & Gänzle, 2017: 482). O enquadramento proposto pela UE para a sua relação com o Norte de África sugere uma atuação guiada por valores como o “*respect for human rights and fundamental freedoms*” (Declaração de Barcelona, 1995: 3). Na prática, isto materializou-se com a institucionalização de compromissos legalmente vinculativos entre as partes, que condicionavam o aprofundamento das relações ao cumprimento de critérios associados à promoção da democracia e ao respeito pelos direitos humanos. Contudo, e tal como fundamentado ao longo dos últimos capítulos, a exportação de normas serviu predominantemente os interesses económicos e de segurança da UE (Nielsen, 2013: 731; Del Sarto, 2016: 215). A evolução da PEV, desde a sua criação até às revisões de 2011 e 2015, é ilustrativa destas dinâmicas. As tendências evidenciadas pela distribuição de fundos através dos instrumentos financeiros direcionados à execução da estratégia da UE para a região mostram que o potencial transformador das políticas externas europeias foi secundarizado face à prioritária procura “*for stability in order to meet its economic and security interests*” (Van Hüllen, 2012: 119). Neste sentido, a abordagem liberal da UE para a sua vizinhança, bem como o compromisso em promover a democratização da região, assumem-se como “*powerful rhetorical tool[s]*” destinadas a legitimar uma atuação eminentemente securitária (Limam & Del Sarto, 2015: 13).

Esta ilação é consubstanciada pela análise das relações entre a UE e os estados que serviram de estudo de caso a esta reflexão. No caso de Marrocos, a União aprofundou relações com um regime que, apesar de introduzir reformas políticas pontuais, se manteve autoritário e repressivo (Sater, 2009; Darif, 2012). Nem mesmo no contexto da Primavera Árabe foi possível reverter esta tendência (Belghazi & Moudden, 2016: 37-39), sendo que a UE continuou a ser conivente com estas práticas dado o seu imperativo estratégico na estabilidade do país num cenário regional marcado pelo aumento de tensões e conflitos (Mouhib, 2014: 370; Dandashly, 2015: 39). A isto acresce uma

dimensão económica onde, apesar de incentivar a liberalização das estruturas económicas do país, a UE se reservou à salvaguarda dos seus interesses no que toca ao mercado agrícola (Damis, 1998). Da mesma forma, o caso da Tunísia sugere que o peso relativo que a segurança e a estabilidade têm na estratégia europeia é preponderante face a outras dimensões. Pese embora o regime de Ben Ali fosse reconhecido pelas suas práticas abusivas e por altos níveis de repressão (Dandashly, 2014: 10), a UE via no governo um aliado contra inimigos e ameaças comuns (Powel, 2009a: 69; Tsourapas, 2013: 32). Assim, e apesar de teoricamente constituírem o núcleo da abordagem europeia para vizinhança, a fraca cooperação em áreas como a democracia e os direitos humanos⁵¹ não foi suficiente para travar o aprofundamento das relações UE-Tunísia, pois estas eram vistas como fundamentais para satisfazer os interesses de segurança da União (Krüger & Ratka, 2014: 19; Zardo & Cavatorta, 2016: 4). As incoerências associadas ao modelo liberal exportado pela UE para a periferia não se esgotam, contudo, nos estudos de caso abordados. O caso da Jordânia, p.e., evidencia que as relações bilaterais com a UE e a tendência de securitização a que foram sujeitas “*contradicts the EU’s self-proclaimed objective of being a transformative power*” (Del Sarto & Schumacher, 2011: 945) na região. À semelhança do que aconteceu com Marrocos, o regime implementou alterações constitucionais pontuais que foram elogiadas pela UE, mas que pouco contribuíram para a democratização do país (Behr, 2012: 86). De forma semelhante, o caso do Egito reforça as tendências evidenciadas no caso da relação entre a UE e a Tunísia, uma vez que perante a possibilidade real de a Irmandade Muçulmana vencer eleições e chegar ao poder,⁵² a UE optou por apoiar o regime repressivo e autoritário de Hosni Mubarak, ignorando o compromisso com a promoção de reformas democráticas (Bush & Keenan, 2006: 178).

As incoerências associadas à ação da UE na sua vizinhança a Sul são, em última análise, realçadas pela orgânica dos protestos associados à Primavera Árabe (Larivé, 2011: 3). Ironicamente, as reivindicações populares eram consentâneas com a agenda normativa europeia e com o compromisso que a UE assumira como motor das suas relações com os países da região. A exigência de mais “*democracy, pluralism, rule of law, [and] good governance*” (Asseburg, 2013: 55) correspondiam, efetivamente, à matriz dos

⁵¹ O IEVP não programou qualquer iniciativa direcionada à área da governação e direitos humanos entre 2007 e 2010, na Tunísia.

⁵² Cenário que se veio efetivamente a verificar com a eleição de Mohamed Morsi (candidato apoiado pela Irmandade Muçulmana) em 2012, após a revolução que ditou a queda do anterior regime.

princípios enunciados pela UE nos documentos que definem a orientação das suas políticas para o Norte de África (Declaração de Barcelona, 1995: 3-4; Comissão Europeia, 2004: 3; Comissão Europeia, 2011a: 2-3). Contudo, e apesar de ter assumido o erro no posicionamento seguido até então (Fülle, 2011), nem mesmo a criação de um clima favorável a uma abordagem centrada nos valores liberais europeus se traduziu na priorização da democratização da região em detrimento do foco na segurança e estabilidade regional (Tömmel, 2013: 35-36).

É neste plano que importa retomar a reflexão que deu seguimento à pergunta de partida desta dissertação. Quais as motivações que sustentam as políticas externas da UE para a vizinhança mediterrânea? Motivações normativas ou motivações de segurança, que acabaram por comprometer o desenvolvimento da região do Norte de África? Com efeito, a realidade aponta para que o foco foi justamente colocado na estabilização da região quer antes, quer após a Primavera Árabe (Teti, 2012; Tömmel, 2013; Schumacher, 2015; 2016). Neste sentido, e uma vez que os fluxos de ajuda financeira sugerem que a prioridade no terreno esteve longe dos compromissos assumidos na dimensão retórica, o empenho da UE na promoção do desenvolvimento social, económico e político dos seus parceiros deve ser altamente questionado. A insistência em relações construídas em torno de valores fundamentais contrasta com o aprofundamento de dinâmicas contrárias à sua execução (Schumacher, 2015: 395-396). Neste sentido, a abordagem da UE para a vizinhança a Sul acaba por confirmar as considerações desenvolvidas no plano teórico da dissertação e que, através da identificação de tendências de securitização dos instrumentos de APD, procuraram argumentar que o modelo liberal reproduzido pelas principais potências (incluindo pela UE) serve, em primeira instância, os seus próprios interesses de política externa.

como é que as políticas externas da UE para a vizinhança têm condicionado o desenvolvimento político e socioeconómico do Norte de África?

Referências Bibliográficas

- Alesina, Alberto; Dollar, David (2000) “Who gives foreign aid to whom and why?” *Journal of economic growth*. 5(1), 33-63.
- Amnistia Internacional (2002a) *Amnesty International Report 2002 – Morocco*. Londres: Amnistia Internacional.
- Amnistia Internacional (2002b) *Amnesty International Report 2002 – Tunisia*. Londres: Amnistia Internacional.
- Amnistia Internacional (2008a) *Subject: EU-Morocco Association Council*. Bruxelas: Amnistia Internacional.
- Amnistia Internacional (2008b) *Subject: EU-Tunisia Association Council*. Bruxelas: Amnistia Internacional.
- Anderson, Lisa (2011) “Demystifying the Arab spring: parsing the differences between Tunisia, Egypt, and Libya” *Foreign Affairs*, 90(3) 2-7.
- Ashton, Catherine (2011) “Remarks by the High Representative/ Vice President at the end of her visit to Tunisia, 14 February 2011” retirado de [http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-11-101 de.htm?locale=FR](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-101_de.htm?locale=FR) [28 de junho de 2018].
- Attinà, Fulvio (2004) “European Neighbourhood Policy and the building of security around Europe” in Attinà, Fulvio; Rossi, Rosa (eds.) *European Neighbourhood Policy: Political, Economic and Social Issues*. Catania: Jean Monet Centre, University of Catania, 16-24.
- Asseburg, Muriel (2013) “The Arab spring and the European response” *The International Spectator*, 48(2). 47-62.
- Axworthy, Lloyd (2001) “Human security and global governance: Putting people first” *Global Governance*. 7(1), 19-23.
- Bache, Ian; George, Stephen; Bulmer, Simon (2011) *Politics in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

- Bachmann, Veit; Sidaway, James D. (2009) “Zivilmacht Europa: a critical geopolitics of the European Union as a global power” *Transactions of the Institute of British Geographers*. 34(1), 94-109.
- Balfour, Rosa (2009) “The Transformation of the Union for the Mediterranean” *Mediterranean Politics*. 14(1), 99-10.
- Balfour, Rosa (2016) “The European Neighbourhood Policy’s Identity Crisis” *Euromed Survey*. (6), 22-25
- Balfour, Rosa; Fabbri, Francesca; Youngs, Richard (2016) “Report on democracy assistance from the European Union to the Middle East and North Africa”. EUSpring Report.
- Balzacq, Thierry (ed.) (2010) *Securitization theory: how security problems emerge and dissolve*. Oxon: Routledge.
- Banco Mundial (1991) *World development report 1991: the challenge of development*. Oxford: Oxford University Press.
- Barari, Hassan A. (2015) “The Persistence of Autocracy: Jordan, Morocco and the Gulf” *Middle East Critique*. 24(1), 99-111.
- Barbara, Julien (2008) “Rethinking neo-liberal state building: building post-conflict development states” *Development in Practice*. 18(3), 307-318.
- Barbé, Eshter; Johansson-Nogués, Elisabeth (2008) “The EU as a modest ‘force for good’: the European Neighbourhood Policy” *International affairs*. 84(1), 81-96.
- Bechev, Dimitar; Nicolaidis, Kalypso (2008) “The Union for the Mediterranean: A genuine breakthrough or more of the same?” *The International Spectator*, 43(3), 13-20.
- Benchemsi, Ahmed. (2012) “Morocco: Outfoxing the opposition” *Journal of Democracy*. 23(1), 57-69.
- Behr, Timo (2012) “The European Union's Mediterranean Policies after the Arab Spring: Can the Leopard Change Its Spots” *Amsterdam LF*. 4(2), 76.
- Belghazi, Taieb; Moudden, Abdelhay (2016) “Ihbat: disillusionment and the Arab Spring in Morocco” *The Journal of North African Studies*. 21(1), 37-49.

- Berents, Helen (2015) “An embodied everyday peace in the midst of violence” *Peacebuilding*. 3(2), 186-189.
- Berger, Mark T. (2006) “From nation-building to state-building: The geopolitics of development, the nation-state system and the changing global order” *Third World Quarterly*. 27(1), 5-25.
- Biscop, Sven (2016) “The EU Global Strategy: realpolitik with European characteristics”. *Egmont Security Policy Brief 75*. Bruxelas.
- Blockmans, Steven (2015) “The 2015 ENP Review: A policy in suspended animation”. *Centre for European Policy Studies Commentary 1 December 2015*. Bruxelas.
- Boening, Astrid B. (2009) “The Mediterranean-security turnstile: an overview from the Barcelona Process to the Union for the Mediterranean” *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*. 9(3), 3-26.
- Börzel, Tanja A.; Dandashly, Assem; Risse, Thomas (2015) “Responses to the ‘Arabellions’: The EU in comparative perspective” *Journal of European Integration*. 37(1), 1-17.
- Börzel, Tanja A.; Van Hüllen, Vera (2014) “One voice, one message, but conflicting goals: cohesiveness and consistency in the European Neighbourhood Policy” *Journal of European Public Policy*. 21(7), 1033-1049.
- Boutros Ghali, Boutros (1992) “An agenda for peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping” *International Relations*. 11(3), 201-218.
- Brown, William (2002) *The European Union and Africa: the restructuring of north-south relations*. Nova Iorque: IB Tauris.
- Burnside, Craig; Dollar, David (1997) “Aid spurs growth-in a sound policy environment” *Finance and Development*. 34, 4-7.
- Bush, Ray; Keenan, Jeremy (2006) “North Africa: power, politics & promise” *Review of African Political Economy*. 33(108), 175-184.
- Buzan, Barry; Wæver, Ole; de Wilde, Jaap (1998) *Security: a new framework for analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Calleya, Stephen C. (2009) “The Union for the Mediterranean: An Exercise in Region Building” *Mediterranean Quarterly*. 20(4), 49-70.

- Cameron, Fraser (2007) *An Introduction to European Foreign Policy*. Londres: Routledge.
- Campaniello, Nadia (2014) “The causal effect of trade on migration: Evidence from countries of the Euro-Mediterranean partnership” *Labour Economics*. 30, 223-233.
- Campante, Filipe R.; Chor, Davin (2012) “Why was the Arab world poised for revolution? Schooling, economic opportunities, and the Arab Spring” *Journal of Economic Perspectives*. 26(2), 167-88.
- Carrera, Sergio; Cassarino, Jean-Pierrra; El Qadim, Nora; Lahlou, Mehdi; Den Hertog, Leonard (2016) “EU-Morocco Cooperation on Readmission, Borders and Protection: A model to follow?” *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe* 87. Bruxelas.
- Casier, Tom (2012) “The European Neighborhood Policy: Living up to Regional Ambitions?” in Bindi, Federiga; Angelescu, Irina (eds.) *The Foreign Policy of the European Union*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 60-69.
- Cassarino, Jean-Pierre (1999) “The EU-Tunisian Association Agreement and Tunisia's structural reform program” *The Middle East Journal*. 53(1), 59-74.
- Castel-Branco, Carlos Nuno (2008) “Aid dependency and development: a question of ownership? A critical view”. *IESE Working Paper* 01/2008. Maputo.
- Catalano, Serida L.; Graziano, Paolo R. (2016) “Europeanization as a Democratization Tool? The Case of Morocco” *Mediterranean Politics*. 21(3), 364-386.
- Cavatorta, Francesco (2016) “Morocco: the Promise of Democracy and the Reality of Authoritarianism” *The International Spectator*. 51(1), 86-98.
- Cavatorta, Francesco; Chari, Raj; Kritzingner, Sylvia (2006) “The European Union and Morocco. Security through authoritarianism?”. *IHS Political Science Series Working Paper* 110. Vienna.
- Cavatorta, Francesco; Haugbølle, Rikke H. (2012) “The end of authoritarian rule and the mythology of Tunisia under Ben Ali” *Mediterranean Politics*. 17(2), 179-195.
- Chandler, David (2006) *Empire in denial: the politics of state-building*. Londres: Pluto.

- Chandler, David (2007) “The security–development nexus and the rise of ‘anti-foreign policy’” *Journal of International relations and Development*. 10(4), 362-386.
- Chandler, David (2008) “Review essay: Human security: the dog that didn't bark” *Security Dialogue*. 39(4), 427-438.
- Chandler, David (2012) “Resilience and human security: The post-interventionist paradigm” *Security dialogue*. 43(3), 213-229.
- Chandler, David (2016) “New narratives of international security governance: the shift from global interventionism to global self-policing” *Global crime*. 17(3-4), 264-280.
- Charbonneau, Bruno (2008) “Dreams of Empire: France, Europe, and the New Interventionism in Africa” *Modern & Contemporary France*. 16(3), 279-295.
- Christie, Ryerson (2010) “Critical voices and human security: To endure, to engage or to critique?” *Security Dialogue*. 41(2),169-190.
- Clapton, William (2009) “Risk and hierarchy in international society” *Global Change, Peace & Security*. 21(1), 19-35.
- Comissão Europeia (2003a). *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*. Bruxelas.
- Comissão Europeia (2003b) *Wider Europe disponível em: Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. Bruxelas
- Comissão Europeia (2004) *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*. Bruxelas
- Comissão Europeia (2006) “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy” retirado de [https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:E"N:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0726:FIN:E) [20 de Junho de 2018].
- Comissão Europeia (2007a) “A strong European Neighbourhood Policy” retirado de https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_9_komsuluk_politikalari/A_st_rong_European_Neighbourhood_Policy_5_12_2007.pdf [20 de Junho de 2018].

Comissão Europeia (2007b) “Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (2007-2013)” retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:r17101&from=LVN> [20 de Junho de 2018].

Comissão Europeia (2010). *Estratégia de Segurança Interna da UE em Acção: cinco etapas para uma Europa mais segura*. Bruxelas.

Comissão Europeia (2011a) *Uma nova estratégia para uma vizinhança em mutação*. Bruxelas.

Comissão Europeia (2011b) *Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Neighborhood*. Bruxelas.

Comissão Europeia (2014a) “IEV — Instrumento Europeu de Vizinhança (2014-2020)” retirado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:28020103_1&from=PT [20 de Junho de 2018].

Comissão Europeia (2014b) *European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013*. Bruxelas: EuropeAid.

Comissão Europeia (2015) *Review of the European Neighborhood Policy*. Bruxelas.

Comissão Europeia (2016) *Visão partilhada, ação comum: Uma Europa mais forte*. Bruxelas.

Comissão Europeia (2017) “Revised European Neighbourhood Policy: supporting stabilisation, resilience, security” retirado de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1334_en.htm [8 de julho de 2018].

Conselho de Associação UE-Marrocos (2005) “Fifth meeting of the EU-Morocco Association Council” retirado de http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/87085.pdf [2 de abril de 2018].

Conselho de Associação UE-Marrocos (2007) “Sixth meeting of the EU-Morocco Association Council” retirado de http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-07-178_en.pdf [consultado em 2 de abril de 2018].

Conselho de Associação UE-Marrocos (2008) “Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales/ Statut Avancé” retirado de https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/feuillede route-sa_fr.pdf [5 de maio de 2018].

Conselho de Associação UE-Marrocos (2009) “Eight meeting of the EU-Morocco Association Council” retirado de http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/112260.pdf [2 de abril de 2018].

Conselho de Associação UE-Tunísia (2007) “Decisão N.º 1/2007 do Conselho de Associação UE-Tunísia de 9 de Novembro de 2007 relativa à criação do subcomité «Direitos Humanos e Democracia»” retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:22007D0754&from=EN> [10 de maio de 2018].

da Conceição-Heldt, Eugénia; Meunier, Sophie (2014) “Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance” *Journal of European public policy*. 21(7), 961-979.

Delors, Jacques (1985) retirado de https://www.cvce.eu/content/publication/2001/10/19/423d6913-b4e2-4395-9157-fe70b3ca8521/publishable_en.pdf [25 de Junho de 2018].

Dadush, Uri; Dunne, Michele (2011) “American and European responses to the Arab Spring: what's the big idea?” *The Washington Quarterly*. 34(4), 131-145.

Damis, John (1998) “Morocco's 1995 association agreement with the European Union” *The Journal of North African Studies*. 3(4), 91-112.

Dandashly, Assem (2014) “Building a Security Community in the Neighborhood. Zooming in on the EU–Tunisia Relations”. *Norwegian Institute of International Affairs Working Paper 836*. Oslo.

Dandashly, Assem (2015) “The EU response to regime change in the wake of the Arab revolt: differential Implementation” *Journal of European Integration*. 37(1), 37-56.

Darif, Mohammed (2012) “Morocco: A Reformist Monarchy?” *The Journal of the Middle East and Africa*. 3(1), 82-103.

de la Serre, F. (1988) “The scope of national adaptation to EPC” in Pijpers, Alfred; Regeersberger, Elfriede; Wessels, Wolfgang (eds.) *European Political Cooperation in the 1980s: A Common Foreign Policy for Western Europe*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 194-210.

Declaração de Barcelona (1995) “Barcelona Declaration” retirado de https://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/barcelona_declaration.pdf [12 de abril de 2018].

Del Sarto, Rafaella A. (2016) “Normative empire Europe: The European Union, its borderlands, and the ‘Arab spring’” *JCMS: journal of common market studies*. 54(2), 215-232.

Del Sarto, Rafaella A.; Schumacher, Tobias (2005) “From EMP to ENP: what's at stake with the European neighbourhood policy towards the Southern Mediterranean” *European Foreign Affairs Review*. 10, 17-38.

Del Sarto, Rafaella A.; Schumacher, Tobias (2011) “From Brussels with love: leverage, benchmarking, and the action plans with Jordan and Tunisia in the EU's democratization policy” *Democratization*, 18(4), 932-955.

Delcour, L. (2015). *The 2015 ENP review: Beyond stocktaking, the need for a political strategy*. College of Europe. Bruges.

Delgado, Mireia (2011) “France and the Union for the Mediterranean: Individualism versus Co-operation” *Mediterranean Politics*. 16(01), 39-57.

Dennison, Susi (2013) “The EU and North Africa after the Revolutions: A New Start or ‘plus ça change’?” *Mediterranean Politics*. 18(1), 119-124.

Dias, Vanda A. (2014) “A Critical Analysis of the EU's Response to the Arab Spring and its Implications for EU Security” *Human Security Perspectives*. 10(1), 26-61.

Duffield, Mark (2001) *Global governance and the new wars: The merging of development and security*. Londres: Zed Books, Ltd.

Duffield, Mark (2005) “Getting savages to fight barbarians: Development, security and the colonial present: Analysis” *Conflict, Security & Development*. 5(2), 141-159.

Duffield, Mark (2010) “The liberal way of development and the development – Security impasse: Exploring the global life-chance divide” *Security dialogue*. 41(1), 53-76.

- Dupont, Cédric; Passy, Florence (2011) “The Arab Spring or How to Explain those Revolutionary Episodes?” *Swiss Political Science Review*. 17(4), 447-451.
- Durac, Vincent; Cavatorta, Francesco (2009) “Strengthening authoritarian rule through democracy promotion? Examining the paradox of the US and EU security strategies: the case of Bin Ali's Tunisia” *British journal of Middle Eastern studies*. 36(1), 3-19
- Economist (2007) “Morocco's poor show” retirado de <https://www.economist.com/node/9788059> [2 de junho de 2018].
- Emerson, Michael (2008) “Making sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean”. *Center for European Policy Studies Policy Brief* 155. Bruxelas.
- Filténborg, Mette S.; Gänzle, Stefan; Johansson, Elisabeth (2002) “An Alternative Theoretical Approach to EU Foreign Policy: Network Governance and the Case of the Northern Dimension Initiative” *Cooperation and Conflict*. 37(4), 387-407.
- Fernández-Molina, Irene (2015) *Moroccan foreign policy under Mohammed VI, 1999–2014*. New York: Routledge.
- Ferrero-Waldner, Benita (2006) retirado de <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2005-4657&language=MT> [8 de junho de 2018].
- Foreign Policy (2011) “Tunisia protest wave: where it comes from and what it means” retirado de <http://foreignpolicy.com/2011/01/03/tunisias-protest-wave-where-it-comes-from-and-what-it-means/> [2 de junho 2018].
- Füle, Stefan (2011) “European commissioner for ENP. Speech on the Recent Events in North Africa” retirado de http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-11-130_en.pdf [30 de junho de 2018].
- Fürness, Mark; Gänzle, Stefan (2017) “The Security–Development Nexus in European Union Foreign Relations after Lisbon: Policy Coherence at Last?” *Development Policy Review*. 35(4), 475-492.
- Fukuyama, Francis (2004a) “The imperative of state-building” *Journal of democracy*. 15(2), 17-31.

- Fukuyama, Francis (2004b) “Nation-building 101” *The Atlantic Monthly*. 293(1), 159-162.
- Galtung, Johan (2004) “Human needs, humanitarian intervention, human security and the war in Iraq” in *keynote address, Sophia University*. Tóquio, Japão 10 de janeiro de 2004.
- Gasper, Des (2005) “Securing humanity: situating ‘human security’ as concept and discourse” *Journal of Human Development*. 6(2), 221-245.
- Gavin, Brigid (2005) “The Euro-Mediterranean Partnership” *Intereconomics*. 40(6), 353-360.
- Gillespie, Richard (2008) “A ‘Union for the Mediterranean’... or for the EU? Profile” *Mediterranean Politics*. 13(2), 277-286.
- Ginsberg, Roy H. (1999) “Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap” *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 37(3), 429-454.
- Glasius, Malies (2008) “Human Security from Paradigm Shift to Operationalization” *Security Dialogue*. 39(1), 31-54.
- Graubart, Jonathan (2013) “R2P and pragmatic liberal interventionism: Values in the service of interests” *Human Rights Quarterly*. 5(1), 69-90.
- Gstöhl, Sieglinde (2007) “Political Dimensions of an Externalization of the EU’s Internal Market”. *College of Europe EU Diplomacy Paper 3/2007*. Bruges.
- Gstöhl, Sieglinde (2016) “The contestation of values in the European Neighbourhood Policy: challenges of capacity, consistency and competition” in Poli, Sara (eds.) *The European Neighbourhood Policy—Values and Principles*. Nova Iorque: Routledge, 68-88.
- Haddadi, Said (2002) “Two Cheers for Whom? The European Union and Democratization in Morocco” *Democratization*. 9(1), 149-169.
- Hettne, Björn; Söderbaum, Fredrik (2005) “Civilian Power or Soft Imperialism-The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism” *European Foreign Affairs Review*. 10, 535-552.

- Hibou, Béatrice (2006) “Domination & control in Tunisia: Economic levers for the exercise of authoritarian power” *Review of African political economy*. 33(108), 185-206.
- Hollis, Rosemary (2012) “No friend of democratization: Europe’s role in the genesis of the Arab Spring” *International Affairs*. 88(1), 81-94.
- Human Rights Watch (2010) *Country Reports – Tunisia: Events of 2009*. Nova Iorque: Human Rights Watch.
- Hunt, Diana (2011) “The UfM and Development Prospects in the Mediterranean: Making a Real Difference?” *Mediterranean Politics*. 16(1), 171-192.
- Huntington, Samuel P. (1993) “The Clash of Civilizations?” *Foreign Affairs*. 72(3), 22-49.
- Hurt, Stephen R. (2003) “Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention” *Third World Quarterly*. 24(1), 161-176.
- İşleyen, Beste (2015) “The European Union and neoliberal governmentality: twinning in Tunisia and Egypt” *European Journal of International Relations*. 21(3), 672-690.
- Jbili, Abdelali; Enders, Klaus (1996) “The association agreement between Tunisia and the European Union” *Finance & Development*. 33(3), 18-20.
- Joffé, George (1997) “Europe and North Africa” *Cambridge Review of International Affairs*. 10(2), 84-103.
- Joffé, George (2002) “European multilateralism and soft power projection in the Mediterranean” *Nação e Defesa*. 101, 9-30.
- Joffé, George (2011) “The Arab spring in north Africa: origins and prospects” *The Journal of North African Studies*. 16(4), 507-532.
- Jørgensen, Knud E. (2004) “Theorising the European Union’s foreign policy” in Torna, Ben; Christiansen, Thomas (eds.) *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester: Manchester University Press, 10-25.
- Kaddous, Christine (ed.) (2015) *The European Union in International Organisations and Global Governance: Recent Developments*. Oxford: Hart Publishing Ltd.

- Kanbur, Ravi (2000) “Aid, conditionality and debt in Africa” in Tarp Finn (eds.) *Foreign aid and development: lessons learnt and directions for the future*. Londres: Routledge, 409-422.
- Kaunert, Christian; Léonard, Sarah (2010) “Reconceptualizing the audience in securitization theory” in Balzacq, Thierry (eds.) *Securitization theory: how security problems emerge and dissolve*. Oxon: Routledge, 71-90.
- Kausch, Kristina (2009) “The European Union and political reform in Morocco” *Mediterranean politics*. 14(2), 165-179.
- Kay, Sean (2015) *Global security in the twenty-first century: the quest for power and the search for peace*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Keukeleire, Stephan; Delreux, Tom (2014) *The foreign policy of the European Union*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Keukeleire, Stephan; Kolja Raube (2013) “The security–development nexus and securitization in the EU’s policies towards developing countries” *European Security*. 20(2), 155-184.
- Kienle, Eberhard (1998) “Destablization through partnership? Euro-Mediterranean relations after the Barcelona declaration” *Mediterranean Politics*. 3(2), 1-20.
- Kienle, Eberhard (2012) “Egypt without Mubarak, Tunisia after Bin Ali: theory, history and the ‘Arab Spring’” *Economy and Society*. 41(4), 532-557.
- Koszel, Bogdan (2014) “The Union for the Mediterranean in the policy of France and Germany” *Rocznik Integracji Europejskiej*. 4, 63-80.
- Krüger, Laura-Theresa; Ratka, Edmund (2014) “The Perception of European Policies in Tunisia after the Arab Spring” *L'Europe en Formation*. (1), 9-25.
- Krüger, Laura-Theresa; Stahl, Bernhard (2018) “The French foreign policy U-turn in the Arab Spring—the case of Tunisia” *Mediterranean Politics*. 23(2), 197-222.
- Laïdi, Zaki (2008) “The normative empire: The unintended consequences of European power” *Les Cahiers européens de Sciences Po*. 5, 2-24.
- Larivé, Maxime (2011) “The European Union, Tunisia and Egypt: norms versus interests—thoughts and recommendations” *European Union Miami Analysis (EUMA), Special Series*. (8)2, 3-10.

- Lavenex, Sandra; Schimmelfennig, Frank (2009) "EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics" *Journal of European public policy*. 16(6), 791-812.
- Lefèvre, Raphaël (2015) "Tunisia: a fragile political transition" *The Journal of North African Studies*. 20(2), 307-311.
- Limam, Mohamed; Del Sarto, Raffaella A. (2015) "Periphery Under Pressure: Morocco, Tunisia and the European Union's Mobility Partnership on Migration". *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Working Paper 2015/75*. San Domenico di Fiesole.
- Liotta, Peter H. (2002) "Boomerang effect: The convergence of national and human security" *Security Dialogue*. 33(4), 473-488.
- Longo, Francesca (2012). "Justice and home affairs as a new dimension of the European security concept" in Bindi, Federiga; Angelescu, Irina (eds.) *The Foreign Policy of the European Union*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 53-58.
- Mahn, Timo (2012) "The financing of development cooperation at the United Nations: why more means less". *German Development Institute Briefing Paper 8/2012*. Bonn.
- Mac Ginty, Roger (2012) "Between resistance and compliance: Non-participation and the liberal peace" *Journal of Intervention and Statebuilding*. 6(2)167-187.
- MacKenzie, Alex; Kaunert, Christian; Léonard, Sarah (2013) "EU counterterrorism and the southern Mediterranean countries after the Arab Spring: new potential for cooperation?" *Democracy and Security*. 9(1-2), 137-156.
- Mahria, Natasha (2013) "Some humans are more humans than others: Troubling the 'human' in human security from a critical feminist perspective" *Security Dialogue*. 44(1), 19-35.
- Marhia, Natasha; Davies, Chloe (2013) "A 'force for good'? British national security and human security in an age of counter-terrorism" in Kaldor, Mary; Martin, Mary; Serra, Narcís (eds.) *National, European and Human Security: From Co-existence to Convergence*. Londres: Routledge, 64-88.
- Malik, Adeel; Awadallah, Basseem (2013) "The economics of the Arab Spring" *World Development*. 45, 296-313.

- Manners, Ian (2002) “Normative power Europe: a contradiction in terms?” *JCMS: Journal of common market studies*. 40(2), 235-258.
- Manners, Ian (2010) “As you like it: European Union normative power in the European Neighbourhood Policy” in Whitman, Richard; Wolff, Stefan (eds.) *The European Neighbourhood Policy in Perspective*. Londres: Palgrave Macmillan, 29-50.
- Manners, Ian; Diez, Thomas (2007) “Reflecting on normative-power Europe” in Berenskoetter, Felix; Williams, Michael J. (Eds.) *Power in World Politics*. New York: Routledge, 173-188.
- Marquette, Heather; Beswick, Danielle (2011) “State Building, Security and Development: state building as a new development paradigm?” *Third World Quarterly*. 32(10), 1703-1714.
- Martín, Iván (2009) “EU–Morocco Relations: How Advanced is the ‘Advanced Status’? Profile” *Mediterranean Politics*. 14(2), 239-245.
- Mattern, Janice B. (2005) “Why soft power isn't so soft: representational force and the sociolinguistic construction of attraction in world politics” *Millennium*. 33(3), 583-612.
- McDonald, Matt (2002) “Human Security and the Construction of Security” *Global Society*. 16(3), 277-295.
- Menon, Anand (2011) “European defence policy from Lisbon to Libya” *Survival*. 53(3), 75-90.
- Moghadam, Valentine M. (2013) “What is democracy? Promises and perils of the Arab Spring” *Current Sociology*. 61(4), 393-408.
- Moghadam, Valentine M. (2017) “The Semi-Periphery, World Revolution, and the Arab Spring: Reflections on Tunisia” *Journal of World-Systems Research*. 23(2), 620-636.
- Ministérios dos Negócios Estrangeiros do Japão (1999) “Diplomatic Blue Book” retirado de <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1999/II-3-a.html> [15 de julho de 2018].

- Monar, Jörg (2010) “The EU’s externalisation of internal security objectives: perspectives after Lisbon and Stockholm” *The international spectator*. 45(2), 23-39.
- Montanari, Marco (2007) “The Barcelona Process and the Political Economy of Euro-Mediterranean Trade Integration” *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 45(5), 1011-1040.
- Moss, Todd J.; Pettersson, Gunilla; Van de Walle, Nicolas (2006) “An aid-institutions paradox? A review essay on aid dependency and state building in sub-Saharan Africa”. *The Mario Einaudi Center for International Studies Working Paper* 11-05. Ithaca.
- Mouhib, Leila (2014) “EU Democracy Promotion in Tunisia and Morocco: between contextual changes and structural continuity” *Mediterranean politics*. 19(3), 351-372.
- Natorski, Michal (2016) “Epistemic (un)certainty in times of crisis: The role of coherence as a social convention in the European Neighbourhood Policy after the Arab Spring” *European journal of international relations*. 22(3), 646-670.
- Nicolaïdis, Kalypso; Howse, Robert (2002) ““This is my EUtopia...”: Narrative as Power” *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 40(4), 767-792.
- Nielsen, Kristian L. (2013) “EU soft power and the capability-expectations gap” *Journal of Contemporary European Research*, 9(5), 723-739.
- Noureddine, Raja (2016) “Normative Power Europe and in Field of Human Rights: is the EU a Force for Good in the World?” *Australian & New Zealand Journal of European Studies*. 8(2), 111-118.
- Noutcheva, Gergana (2015) “Institutional governance of European neighbourhood policy in the wake of the Arab Spring” *Journal of European Integration*. 37(1), 19-36.
- Nye, Joseph S. (1990) “Soft power” *Foreign policy*. 80, 153-171.
- Nye, Joseph S. (1992) “What new world order?” *Foreign Affairs*. 71(2), 83-96.
- Nye, Joseph S. (2004) *Soft power: The means to success in world politics*. Nova Iorque: Public Affairs.

- OECD (2015) *Multilateral Aid 2015: Better Partnership for a Post-2015 World*. Paris: OECD Publishing.
- Øhrgaard, Jakob (2004) “International relations or European integration: is the CFSP sui generis?” in Torna, Ben; Christiansen, Thomas (eds.) *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester: Manchester University Press, 26-44.
- Orbie, Jan (2006) “Civilian power Europe: review of the original and current debates” *Cooperation and Conflict*. 41(1), 123-128.
- Owen, Taylor (2008) “The Critique That Doesn't Bite: A Response to David Chandler's Human Security: The Dog That Didn't Bark” *Security Dialogue*. 39(4), 445-453.
- Pace, Michelle (2002) “The Ugly Duckling of Europe: The Mediterranean in the Foreign Policy of the European Union” *Journal of European Area Studies*. 10(2), 189-210.
- Pace, Michelle (2007) “The construction of EU normative power” *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 45(5), 1041-1064.
- Pace, Michelle; Cavatorta, Francesco (2012) “The Arab uprisings in theoretical perspective – an introduction” *Mediterranean Politics*. 17(2), 125-138.
- Palmer, Glenn; Wohlander, Scott B.; Morgan, T. Clifton (2002) “Give or take: Foreign aid and foreign policy substitutability” *Journal of Peace Research*. 39(1), 5-26.
- Paris, Roland (1997) “Peacebuilding and the limits of liberal internationalism” *International security*. 22(2), 54-89.
- Paris, Roland (2001) “Human security: Paradigm shift or hot air?” *International security*. 26(2), 87-102.
- Particip (2017) “Evaluation of the European Neighborhood Instruments” retirado de https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/draft-eval-eni-exec-sum_en.pdf [9 de julho de 2018].
- Plano de Ação UE-Marrocos (2004) “EU/Morocco Action Plan” retirado de http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127912.pdf [4 de abril de 2018].

Plano de Ação UE-Tunísia (2004) “EU/Tunisia Action Plan” retirado de https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/tunisia_enp_ap_final_en.pdf 4 de abril de 2018].

Plano de Ação UE-Marrocos (2013) “Projeto de Plano de Ação relativo a Marrocos para a Aplicação do Estatuto Avançado (2013-2017)” retirado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0006&from=PT> [11 de julho de 2018].

Powel, Brieg T. (2009a) “The stability syndrome: US and EU democracy promotion in Tunisia” *The Journal of North African Studies*. 14(1), 57-73.

Powel, Brieg T. (2009b) “A clash of norms: normative power and EU democracy promotion in Tunisia” *Democratization*. 16(1), 193-214.

Prodi, Romano (2002) “A Wider Europe - A Proximity Policy as the key to stability” retirado de [http://europa.eu/rapid/press-release SPEECH-02-619 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-02-619_en.htm) [25 de Junho de 2018].

Puchala, Donald J. (2005) “World Hegemony and the United Nations” *International Studies Review*. 7(4), 571-584.

Rees, Wyn (2008) “Inside out: the external face of EU internal security policy” *European Integration*. 30(1), 97-111.

Richmond, Oliver P. (2006) “The problem of peace: understanding the ‘liberal peace’” *Conflict, Security & Development*. 6(3), 291-314.

Rieker, Pernille; Bremberg, Niklas (2014) “The ENP as an instrument for building a security community: the Case of Morocco”. *Norwegian Institute of International Affairs Working Paper* 835. Oslo.

Rocha Menocal, Alina (2011) “State Building for Peace: a new paradigm for international engagement in post-conflict fragile states?” *Third World Quarterly*. 32(10), 1715-1736.

Sadiki, Larbi (2002) “Bin Ali's Tunisia: democracy by non-democratic means” *British Journal of Middle Eastern Studies*. 29(1), 57-78.

Sater, James N. (2009) “Parliamentary elections and authoritarian rule in Morocco” *The Middle East Journal*. 63(3), 381-400.

- Schlumberger, Oliver (2011) “The ties that do not bind: the Union for the Mediterranean and the future of Euro-Arab relations” *Mediterranean Politics*. 16(01), 135-153.
- Schumacher, Tobias (2011) “The EU and the Arab Spring: between spectatorship and actorness” *Insight Turkey*. 13(3), 107-119.
- Schumacher, Tobias (2015) “Uncertainty at the EU's borders: narratives of EU external relations in the revised European Neighbourhood Policy towards the southern borderlands” *European security*. 24(3), 381-401.
- Schumacher, Tobias (2016) “*Back to the Future: The 'new' ENP Towards the Southern Neighbourhood and the End of Ambition*”. *College of Europe Policy Brief* 1/16. Bruges.
- SEAE (2016a) “Eastern Partnership” retirado de https://eeas.europa.eu/diplomatic-network/eastern-partnership/419/eastern-partnership_en [13 de junho de 2018].
- SEAE (2016b) “Union for the Mediterranean” retirado de https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/329/union-for-the-mediterranean-ufm_en [12 de junho de 2018].
- SEAE (2016c) “Morocco and the EU” retirado de http://eueuropaeas.fpfis.slb.ec.europa.eu:8084/generic-warning-system-taxonomy/404/4347/morocco-and-eu_en [10 de julho de 2018].
- Seeberg, Peter (2010) “Union for the Mediterranean—Pragmatic Multilateralism and the Depoliticization of EU-Middle Eastern Relations” *Middle East Critique*. 19(3), 287-302.
- Silva, António M. (2010) *História da unificação europeia: a integração comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Sjursen, Helene; Smith, Karen E. (2004) “Justifying EU foreign policy: the logics underpinning EU enlargement” in Torna, Ben; Christiansen, Thomas (eds.) *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester: Manchester University Press, 126-141.
- Sjursen, Helene (2005) “Enlargement and the Common Foreign and Security Policy: transforming the EU’s external identity?”. ARENA Centre for European Studies Working Paper 98/18. Oslo.

- Smith, Michael (2000a) “Conforming to Europe: the domestic impact of EU foreign policy co-operation” *Journal of European Public Policy*. 7(4), 613-631.
- Smith, Karen E. (2000b) “The end of civilian rower EU: A welcome demise or cause for concern?” *The international spectator*. 35(2), 11-28.
- Smith, Karen E. (2005) “The outsiders: the European neighbourhood policy” *International affairs*. 81(4), 757-773.
- Smith, Michael (2009) “Between ‘soft power’ and a hard place: European Union foreign and security policy between the Islamic world and the United States” *International Politics*. 46(5), 596-615.
- Smith, Michael (2013) “Foreign policy and development in the post-Lisbon European Union” *Cambridge Review of International Affairs*. 26(3), 519-535.
- Söderbaum, Fredrik; Stålgren, Patrik; Van Langenhove, Luk (2005) “The EU as a global actor and the dynamics of interregionalism: A comparative analysis” *European Integration*. 27(3), 365-380.
- Stavridis, Stelios (2001) “Why the ‘militarising’ of the European Union is Strengthening the Concept of a Civilian Power Europe”. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Working Paper 2001/17. San Domenico.
- Stefanova, Boyka (2005) “The European Union as a security actor: Security provision through enlargement” *World Affairs*. 168(2), 51-66.
- Stern, Maria; Öjendal, Joakim (2010) “Mapping the security—development nexus: conflict, complexity, cacophony, convergence?” *Security Dialogue*. 41(1), 5-29.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou; Chenoy, Anuradha (2007) *Human security: Concepts and implications*. Londres: Routledge.
- Teti, Andrea (2012) “The EU's first response to the ‘Arab spring’: a critical discourse analysis of the partnership for democracy and shared prosperity” *Mediterranean Politics*. 17(3), 266-284.
- Theofilopoulou, Anna (2012) “Morocco's new constitution and the Western Sahara conflict—a missed opportunity?” *The Journal of North African Studies*. 17(4), 687-696.

- Thielborger, Pierre (2012) “The status and future of international law after the Libya intervention” *Goettingen Journal of International Law*. 4 (1), 11-48.
- Thomas, Caroline (2000) *Global governance, development and human security: the challenge of poverty and inequality*. Londres: Pluto.
- Tömmel, Ingeborg (2013) “The new neighborhood policy of the EU: an appropriate response to the Arab Spring?” *Democracy and security*. 9(1-2), 19-39.
- Tovias, Alfred (2012) “The European Union and the Mediterranean Nonmember States” in Bindi, Federiga; Angelescu, Irina (eds.) *The Foreign Policy of the European Union*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 103-111.
- Trump, Donald J. (2018) “President Trump’s 2018 State of the Union Address” retirado de <https://abcnews.go.com/Politics/transcript-president-trumps-2018-state-union-address/story?id=52727276> [18 de julho de 2018].
- Tsourapas, Gerasimos (2013) “The other side of a neoliberal miracle: economic reform and political de-liberalization in Ben Ali's Tunisia” *Mediterranean Politics*. 18(1), 23-41.
- UE-Tunísia (2014) “Déclaration conjointe pour le Partenariat de Mobilité entre la Tunisie, l'Union Européenne et ses Etats membres participants” retirado de https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/declaration_conjointe_tunisia_eu_mobility_fr.pdf [13 junho 2018].
- União para o Mediterrâneo (2010) “Statutes of the Secretariat of the Union for the Mediterranean” retirado de <http://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2012/09/Statutes-UfMS.pdf> [3 de maio de 2018].
- United Nations Development Programme (1994) *Human Development Report 1994*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Uvin, Peter (2002) “The development/peacebuilding nexus: a typology and history of changing paradigms” *Journal of Peacebuilding & Development*. 1(1), 5-24.
- Van Hüllen, Vera (2012) “Europeanisation through cooperation? EU democracy promotion in Morocco and Tunisia” *West European Politics*. 35(1), 117-134.

- Wesselink, Edzard; Boschma, Ron (2010) “European Neighbourhood Policy: history, structure, and implemented policy measures” *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*. 108(1), 4-20.
- Whitman, Richard G.; Juncos, Ana E. (2012) “The Arab spring, the Eurozone crisis and the neighbourhood: A region in flux” *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 50, 147-161.
- Witney, Nick; Dworkin, Anthony (2012) “A power audit of EU-North Africa relations”. *European Council on Foreign Relations Working Paper* 62. Londres.
- Youngs, Richard (2008) “Fusing Security and Development: Just Another Euro-platitude?” *European Integration*. 30(3), 419-437.
- Zardo, Federica; Cavatorta, Francesco (2016) “What is new in the ‘borderlands’? The influence of EU external policy-making on security in Tunisia and Morocco after the uprisings”. *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Working Paper* 2016/02. San Domenico di Fiesole.
- Zielonka, Jan (2008) “Europe as a global actor: empire by example?” *International affairs*. 84(3), 471-484.
- Zoubir, Yahia H. (2015) “The democratic transition in Tunisia: a success story in the making” *African Centre for the Constructive Resolution of Disputes*, <http://www.accord.org.za/conflict-trends/democratic-transition-tunisia/> [9 junho 2018].