

A União do Magrebe Árabe no contexto Euro-Mediterrânico

Pedro A. R. Esteves

Resumo

Desde 1989 que o Magrebe se encontra envolvido num processo de integração regional. No entanto, obstáculos vários têm superado os princípios constantes do Tratado constitutivo da União do Magrebe Árabe. Neste contexto, a UE tem procurado, sobretudo por opção estratégica do sul, influenciar o Magrebe na tentativa de se estabelecerem formas de cooperação duráveis. Esta abordagem, reforçada pela Conferência Euro-Mediterrânica de Barcelona, não trouxe ainda resultados concretos, dependente que está da resolução de focos de instabilidade como a emigração clandestina ou o integrismo islâmico. Portugal tem interesses naturais e históricos na região mediterrânica, podendo assumir uma política autónoma na região, assente numa base realista e descomplexada.

A dialéctica do regionalismo *versus* globalização tem caracterizado a última década deste século, num processo simultaneamente contraditório e complementar. Se, por um lado, a globalização do sistema internacional significa a existência de uma crescente interdependência entre os povos e os Estados – económica, social e política – a regionalização representa a necessidade de grupos de Nações se organizarem em bloco, numa base geograficamente delimitada, por forma a fazer face à crescente liberalização das relações económicas internacionais. Sendo o exemplo mais acabado desta tendência a própria União Europeia, com todo o processo de integração regional que a antecede, outros processos, de cariz predominantemente económicos, são hoje sinal do processo de regionalismo em curso: a NAFTA (North American Free Trade Area), a APEC (Asian Pacific Economic Cooperation), o MERCOSUL (Mercado Comum da América do Sul) ou a UMA (União do Magrebe Árabe)⁽¹⁾.

A União do Magrebe Árabe – ou UMA que em árabe significa «comunidade» – fundada em Marraquexe, no mês de Fevereiro de 1989 pela Argélia, Marrocos, Tunísia, Líbia e Mauritânia, constitui um caso notável do esforço político de regionalismo entre Estados tradicionalmente afastados por questões políticas, fronteiriças quando não mesmo militares. Não menos importante é o facto da tentativa de integração do Mediterrâneo Sul não se centrar num Estado-motor, como aconteceu na integração europeia (eixo Alemanha-França), na NAFTA (Estados Unidos da América) ou mesmo na ASEAN (Japão).

Neste sentido, a integração magrebina torna-se tanto mais genuína quanto é aceite a existência de uma paridade relativa entre, pelo menos, três dos seu cinco Estados membros – Marrocos, Argélia e Tunísia. Não existe, assim, um motor único mas diversas unidades políticas em rumo

⁽¹⁾ Segundo Philippe Béraud, «a característica comum destas novas dinâmicas territoriais repousa sobre a capacidade de federar as tecnologias, os capitais e os homens, a fim de se adquirir massa crítica suficiente para reflectir a evolução das relações de força comerciais e financeiras à escala mundial» – in P.Béraud, «Vers une intégration transméditerranéenne», Les Cahiers de l'Orient, 3me Trimestre, 1993

teórico de convergência. Esta situação, ainda que espelhando uma balança equilibrada de poderes regionais, veio porém, como se verá, dificultar o cumprimento regular dos objectivos da União do Magrebe Árabe, isto é, não só unir os Estados mediterrânicos de África como também facilitar o diálogo e cooperação entre o chamado «Grande Magrebe» e a Europa comunitária – uma cooperação assente no chamado «Cinco mais Cinco», que junta os Estados da UMA a quatro membros da União Europeia (Espanha, França, Portugal e Itália) e Malta.

A UMA, que completou recentemente os oito anos de existência, representa assim o prolongamento da experiência (falhada), iniciada em 1964, com o Conselho Consultivo Permanente Magrebino (CPCM), beneficiando também de outras experiências bilaterais (União Árabe-Africana fundada por Marrocos e Líbia em 1984) ou multilaterais (Tratado de Fraternidade e Concórdia concluído em 1983 entre a Tunísia, Argélia e Mauritânia).

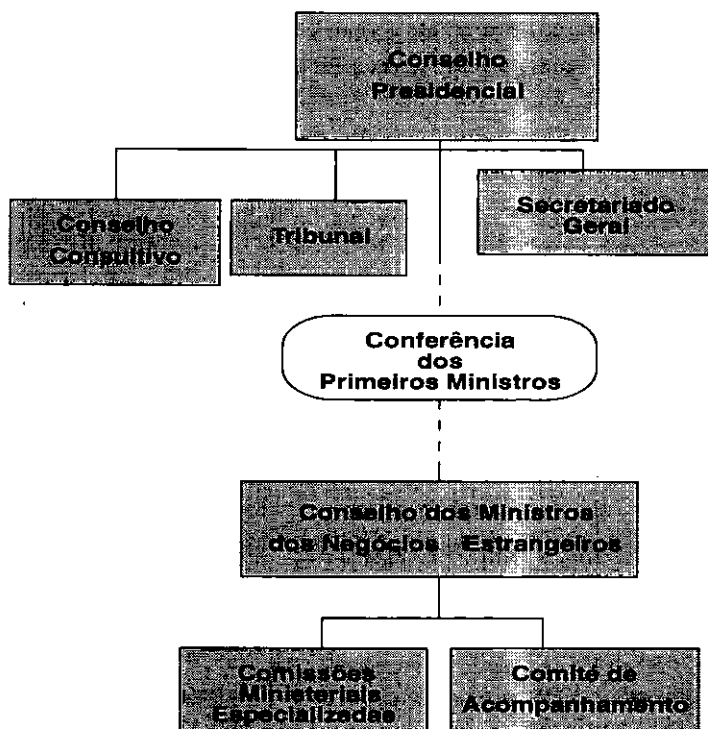
I. ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS

A institucionalização da UMA teve lugar na sua quarta cimeira extraordinária, realizada em Casablanca (Outubro de 1991) onde ficou acordado o estabelecimento de estruturas permanentes. Inicialmente, Tunis – que, de algum modo, sonha ser a Bruxelas do Norte de África – havia reclamado para si a sede da organização. Porém, os restantes Estados recusaram, preferindo a existência de uma estrutura móvel que passasse por todos os seus membros. Em Casablanca ficou então definida a nova estrutura: Marrocos recebeu o Secretariado-Geral, cujo dirigente é o tunisino Mohamed Amamou. A Tunísia passou a albergar o Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros, o Comité de Acompanhamento e as várias comissões especializadas. O Banco Magrebino de Investimento e Comércio Externo deverá situar-se também em Tunis. A Argélia recebeu o Conselho Consultivo. A Mauritânia terá a seu cargo o aparelho judiciário da organização, incluindo o Tribunal de Justiça. A Líbia, por último, albergará a Universidade do Magrebe e a Academia das Ciências – um motivo de satisfação para o Coronel Kadhafi que espera assim influenciar a nova geração originária

da região que começa a demonstrar sintomas de saturação com a propaganda «pan-arabista» do regime líbio⁽²⁾.

De facto, a estrutura orgânica e as respectivas competências funcionais da UMA acabam por se destacar como extensões da política dos Estados-membros. O princípio sagrado das instituições centrais da UMA é a intergovernamentalidade e não se vislumbra qualquer embrião na estrutura existente de uma espécie de Comissão Europeia, ou seja, um órgão magrebino que não representasse directamente e formalmente os interesses dos Estados – um «governo» magrebino.

Através das competências dos órgãos constitutivos da organização, a seguir descritas, fica clara esta mesma ideia.



(2) Strategic Survey, The International Institute for Strategic Studies, «The Maghreb: the rise of political Islam», 1991-1992

1. Conselho Presidencial:

Constitui a instância suprema da organização e é composto pelos Chefes de Estado dos países membros, detendo o poder de decisão política. Reúne-se em sessões ordinárias todos os seis meses – periodicidade que não tem sido respeitada pelo que estas reuniões têm sido anuais. Apesar do Tratado ser omissivo, tem havido delegação de representação com alguma frequência. O Conselho é presidido em sistema de rotatividade, com uma duração que, na prática, se tornou anual.

As decisões do Conselho são tomadas, em regra, por unanimidade, o que significa que os Estados-membros possuem direito de veto. Em 1991, foi introduzida uma emenda que permite a vigência da regra da maioria, após ter sido submetida, genericamente, a consenso, desde que não se tratem de questões de guerra ou outras consideradas vitais.

2. Conselho dos Ministros dos Negócios Estrangeiros:

Este órgão está habilitado a preparar as sessões do Conselho Presidencial e a examinar as propostas da Comissão de Acompanhamento e das comissões especializadas, constituindo o principal elo entre o primeiro e os restantes órgãos da UMA. O Conselho dos MNE é também responsável pelas relações externas da organização com suas homólogas, reunindo-se irregularmente, geralmente coincidindo com as cimeiras do Conselho Presidencial.

3. Conferência dos Primeiros Ministros:

O Tratado prevê reuniões ao nível dos Primeiros-Ministros «sempre que necessário». Neste sentido, não se trata de um órgão formal e estruturado nem de uma instância paralela aos restantes conselhos mas tão só uma conferência que poderá ser convocada por decisão do Conselho Presidencial.

4. Conselho Consultivo:

O Conselho (ou Assembleia) Consultivo era inicialmente composto numa base paritária à razão de dez representantes por cada país membro. Em 1994, o Conselho Presidencial decidiu aumentar o número de deputados por país para vinte a trinta, escolhidos de entre os deputados dos parlamentos nacionais pelo Governo e com um mandato de cinco anos – este sistema não apresenta qualquer semelhança com o sistema de sufrágio universal directo adoptado no Parlamento Europeu. O Bureau é o órgão encarregue da organização interna do Conselho Consultivo (programa de acção, ordem de trabalhos, etc) sendo constituído por cinco representantes por país, com um mandato de um ano, que deliberam por uma maioria qualificada de 4/5. A presidência do Bureau é assegurada por rotatividade.

O Conselho Consultivo inclui ainda cinco Comissões permanentes (Assuntos Políticos, Jurídicos, Recursos humanos, Infraestruturas de base e Economia, finanças, planificação e segurança alimentar). Podem também ser criadas comissões não permanentes. As reuniões deste órgão realizam-se, ordinariamente, uma vez por ano, e em sessões extraordinárias sempre que o Conselho Presidencial o exigir. Os actos do Conselho Consultivo são simples recomendações, desprovidas de força jurídica ou vinculativa.

5. Secretariado-Geral:

Inicialmente previsto para funcionar no país que assumisse a Presidência, o Secretariado – Geral acabou por vir a ser estabelecido, por recomendação do Conselho dos MNE, numa base permanente, dotando o órgão administrativo da UMA de um Secretário-Geral a prazo e de uma estrutura própria – em 1991, foi decidida a localização deste órgão em Rabat (Marrocos) e a nomeação do Secretário-Geral.

As principais funções do Secretariado-Geral são, sobretudo, as de aplicar as decisões tomadas pelo Conselho Presidencial em coordenação com os restantes órgãos da organização, de elaborar programas de acção, estudos e outros documentos tal como assegurar o relacionamen-

to institucional com outras organizações internacionais e domésticas. O Secretário-Geral é designado pelo Conselho Presidencial, desempenhando funções pelo período de três anos, renováveis.

6. *Tribunal:*

A instância judiciária da UMA, cujo funcionamento foi aprovado em 1991, é constituída por dez juizes, dois de cada país membro, nomeados por um período de seis anos. Os juizes designam, entre eles, o presidente e vice-presidente do Tribunal, eleitos pelo período de um ano. As competências do Tribunal são de natureza consultiva e contenciosa, assentes no texto do Tratado e acordos concluídos no quadro da UMA e, por outro lado, nos princípios gerais de direito internacional, doutrina e jurisprudência.

7. *Comité de Acompanhamento:*

A criação deste comité resulta da designação de um membro por cada país com o objectivo de tratar de assuntos variados em coordenação com os restantes órgãos, particularmente com o Secretariado -Geral e com as Comissões Ministeriais Especializadas, através de reuniões plurianuais. Na prática, verifica-se que este Comité é constituído pelos Secretários de Estado dos países membros. A presidência é assegurada por rotação e pelo período de um ano por parte do Estado-membro que exerce o mandato presidencial.

8. *Comissões Ministeriais Especializadas:*

Existem quatro comissões especializadas a funcionar: Comissão da segurança alimentar, Comissão da economia e finanças, Comissão das infraestruturas de base e Comissão dos recursos humanos. Cada Comissão, constituída por técnicos dos respectivos ministérios dos países membros, ocupa-se de um vasto conjunto de matérias. O calendário das comissões é decidido pelo Conselho Presidencial e pelo regulamento interno das próprias comissões.

II. RELAÇÕES INTER-MAGREBINAS

As grandes etapas estratégicas da edificação do Magrebe económico – zona de comércio livre, união aduaneira, mercado comum e harmonização das políticas dos Estados-membros – encontram-se, desde já, adiadas. Nenhum dos prazos estipulados, designadamente o estabelecimento de uma zona de comércio livre em 1992 e de uma união aduaneira em 1995, foram cumpridos. As economias do Magrebe oscilam ainda entre a aplicação de programas de ajustamento estrutural, social e politicamente dispendiosos, e o incremento de uma integração (comercial) transmediterrânica.

Mas se a harmonização económica é escassa, a cooperação política entre os Estados-Membros encontra-se minada por desentendimentos regionais.

A crise do Golfo, em Agosto de 1990, testou o alcance dos desígnios unitários do Magrebe, via UMA. Durante a cimeira árabe do Cairo, os cinco Estados do Magrebe adoptam posições políticas diferenciadas relativamente à resolução de condenação do Iraque: a Mauritânia exprime sérias reservas, Marrocos vota favoravelmente, a Argélia abstém-se, a Tunísia não participa e a Líbia vota contra.

A questão do Sahara Ocidental continua também a dividir a UMA, sendo frequente a utilização da organização como forma de chantagem quando se encontram em causa interesses nacionais. O impasse em que caiu o processo de paz orientado pelas Nações Unidas através da existência da força de capacetes azuis no terreno – MINURSO – constitui um fracasso claro, não apenas das Nações Unidas, mas sobretudo da própria concertação magrebina, onde directa ou indirectamente, estão em jogo posições políticas de Marrocos, Argélia – através da Frente Polisário – e mesmo Mauritânia. A existência de um cessar-fogo não constitui, por si, uma garantia de resolução do conflito. O próprio governo marroquino começa a demonstrar sinais de algum descrédito na possibilidade de resolução prevista para o conflito, optando por incluir o território num processo de regionalização que o irá dividir em três partes. Só a situação interna argelina e a agenda política do respectivo regime permitirá que tal opção de Rabat venha

a ser efectiva sem que daí resultem consequências mais graves em termos regionais.

Por outro lado, já a Cimeira de Novembro de 1992, realizada na Mauritânia, comprovou o crescente desinteresse pelo curso da integração regional. Foram significativas as ausências do Rei Hassan II de Marrocos e do líder líbio Muammar Kadhafi. O assunto que mais divide a UMA, como foi notório nesta cimeira, diz respeito ao embargo das Nações Unidas à Líbia. As acusações dos representantes líbios aos restantes membros dominaram aliás aquela cimeira, relegando para o futuro a eventual criação de uma zona de comércio livre e introdução de um bilhete de identidade comum aos países do Magrebe.

A melhor forma para o não reconhecimento oficial das divergências internas foi a inclusão na declaração final de uma firme vontade de combater o terrorismo e «fundamentalismo islâmico» e a necessidade de estabelecer meios comuns para tal. Na cimeira anual de Abril de 1994, os chefes de Estado da UMA voltaram a apelar ao termo das sanções sobre a Líbia. No entanto, na prática, têm procurado adoptar em relação ao embargo líbio e ao caso Lockerbie uma posição situada entre os interesses ocidentais e árabes.

De facto, o Rei Hassan II propôs a criação de um tribunal internacional para o julgamento dos casos de terrorismo, eventualmente sob os auspícios da ONU. A Tunísia defende a entrega dos suspeitos a um tribunal neutro, manifestando-se preocupada com o arrastamento desta situação já que o mercado líbio é o principal destino das suas exportações agrícolas e industriais. Esta postura não interfere com o respeito pelo embargo das Nações Unidas. Marrocos suspendeu, imediatamente após a entrada em vigor do embargo aéreo em 15 de Abril de 1992 os vãos da Royal Air Maroc, tendo-se absterido na votação do Conselho de Segurança na qualidade de membro não permanente deste órgão.

A Argélia procedeu igualmente à suspensão de todas as suas ligações aéreas com a Líbia embora oficialmente se tenha manifestado em desacordo com as sanções, reafirmando a «solidariedade natural existente entre o povo argelino e líbio», segundo o líder argelino de então, Moamed Boudiaf.

Na Tunísia, a resolução da ONU foi também acatada não obstante o presidente Ben Ali estar consciente da simpatia dos tunisinos pela

causa líbia – mais de 150 mil tunisinos trabalham na Líbia enquanto 10 mil pessoas atravessam diariamente a fronteira entre os dois países. Ben Ali garantiu que as fronteiras terrestres entre os dois países permaneceriam abertas. No entanto, as relações institucionais entre os dois regimes mantêm-se pouco amistosas. Em 1985, a Tunísia rompeu relações diplomáticas com a Líbia após esta ter expulso 30 mil trabalhadores tunisinos, encerrado a fronteira e apelado ao derrube do presidente Bourguiba. A liderança de Ben Ali tem procurado melhorar as relações com o vizinho líbio, nomeadamente através da sua participação na UMA. Periodicamente, porém, a propaganda de Kadhafi tem minado um eventual bom relacionamento entre os dois vizinhos. O respeito pelas sanções da ONU por parte da Tunísia foi pretexto para mais uma ameaça velada em Setembro de 1992, originando mais um momento de crise.

O problema central da UMA situa-se no facto da adesão de cada um dos seus membros se explicar por razões tácticas diferentes e, frequentemente, incompatíveis.

O Rei Hassan de Marrocos, com quem a Argélia havia reatado relações diplomáticas em 1987 – secundarizando a disputa sobre o Sahara Ocidental – pretendia afastar o vizinho argelino do apoio à Frente Polisário. Por outro lado, o regime marroquino tem interesses comuns com a Argélia no que respeita ao combate contra o radicalismo islâmico. Hassan II acompanhava de perto os acontecimentos na Argélia após os distúrbios de Outubro de 1988. O relativo sucesso do regime marroquino na via da reforma económica não anula o perigo do integrismo religioso – veja-se o exemplo do Irão pré-1979.

Na Argélia, o presidente Chadli Bendjedid tinha controlado «in extremis» os graves distúrbios de 88. Chadli terá mesmo procurado pôr fim ao financiamento da Frente Polisário, projecto que foi recusado pelos militares. Neste sentido, a participação argelina na UMA foi sobretudo um gesto de simbolismo político por forma a evitar a exclusão de um processo de integração económica regional.

O Coronel Kadhafi não poderia deixar a Líbia fora de um projecto que ia ao encontro da sua aspiração de unidade árabe. Tão empenhado parecia encontrar-se nesse objectivo que ordenou, na altura, à Federação líbia de Football a anulação do jogo contra a equipa argelina porque os

líbios e argelinos deveriam jogar na mesma equipa. O embargo da ONU e respectivo cumprimento pelos restantes parceiros da UMA, esfriaram o entusiasmo de Kadhafi que passou a brindar as últimas cimeiras da organização com a sua ausência.

A Tunísia, por sua vez, encara a sua participação na UMA como uma forma das fronteiras regionais se abrirem ao comércio e à equilibrada economia do país, não esquecendo o papel da UMA para o estabelecimento do equilíbrio regional. A construção da UMA é encarada como um «imperativo vital» e uma «necessidade histórica» nas palavras do Primeiro-Ministro Al Karoui⁽³⁾.

O mesmo acontece com a Mauritânia que só ganha política e economicamente com a sua integração com Estados mais poderosos. Por outro lado, tem sido objectivo estratégico dos seus dirigentes, desde o fundador do Estado Ould Daddah, a aproximação do país a Norte, por forma a facilitar as suas relações com a Europa, sobretudo do ponto de vista comercial, e a contrabalançar a pressão de Marrocos que há poucas décadas reclamava como seu o território mauritano, como parte da concepção geopolítica do «Grande Marrocos». No entanto, a tensão emergente com Marrocos, devido ao problema do Sahara Ocidental e ao alegado apoio da Mauritânia à Frente Polisário, tende a dificultar aquela tarefa.

Uma preocupação é, no entanto, comum aos Estados da UMA : todos temem uma possível marginalização pela Europa comunitária e todos sabem que, só pela via da integração regional conseguirão estabelecer formas de cooperação duráveis.

Tanto Marrocos como a Tunísia estão hoje na vanguarda dos laços euro-magrebins com a recente conclusão dos Acordos de Associação. Porém, estão também conscientes que, enquanto a Argélia não estabilizar, a UMA não avançará, nem internamente nem em direcção à União Europeia.

De forma algo surpreendente, um novo elemento foi introduzido em 1995 quando o Egipto apresentou a sua candidatura à organização. Apesar desta possibilidade ter sido objecto de discussão com as

(³) in «Le Matin du Sahara et du Maghreb», 22 Junho 1996

autoridades marroquinas, a iniciativa foi recebida com reticências entre os cinco membros da UMA. Tanto o governo tunisino como argelino colocaram sérias reservas perante aquela possibilidade. No entanto, e ao mesmo tempo, Rabat encara a presença egípcia como um elemento dissuasor da tendência hegemónica argelina e a Argélia e Tunísia não se arriscam a ofender o regime de Mubarak já que todos partilham dos mesmos receios pelo radicalismo e terrorismo islâmico. A Líbia, por sua vez, tem tido no Cairo um moderador no âmbito do embargo internacional aplicado a Trípoli. O Egipto, através do seu Embaixador em Rabat, fez questão de frisar que partilha das preocupações de segurança com Marrocos e que não reconhece a Frente Polisário. O eixo Rabat-Cairo tende a assumir uma crescente importância regional, podendo contribuir seriamente para a adesão egípcia ao espaço da UMA a médio-prazo.

As razões que motivaram a candidatura egípcia não são ainda claras, parecendo aparentemente um contrasenso face aos cada vez menores progressos da UMA. No entanto, parcialmente serão devidas a interesses geopolíticos já reafirmados que apresentam o Egipto como uma potência regional no Médio Oriente e, em simultâneo, como um Estado mediterrânico com interesses no Magrebe. Importante também é o facto do Magrebe e da UMA se assumirem potencialmente como uma ponte para a Europa, sobretudo numa altura de reestruturação da política mediterrânica comunitária e no pós-Conferência de Barcelona.

III. RELAÇÕES EUROPA – MAGREBE

As relações institucionais entre a Comunidade Europeia e a região mediterrânica tiveram o seu início nos anos 60. Em 1972, a Comunidade Europeia adoptou a Aproximação Global Mediterrânica, segundo a qual os acordos concluídos com os países da bacia mediterrânica deveriam ser parte de uma aproximação global e equilibrada, beneficiando de um tratamento autónomo do restante continente africano. Este sistema consubstanciou-se nos Acordos de Cooperação, que envolviam o livre acesso à comunidade para os produtos industriais, acesso

preferencial para os agrícolas (consoante o país destinatário) e acções de cooperação em diversas áreas. Em 1973, iniciam-se negociações paralelas com o Magrebe central (Tunísia, Argélia e Marrocos), que vieram a culminar com a assinatura dos acordos em 1976.

Esta política deveria ser acompanhada por um processo de integração semelhante na região magrebina, a melhor forma de comprometer os Estados da margem sul num processo de aproximação mútua. Constatada a ineficiência daquela abordagem, foi formalizada pelo Conselho de Estrasburgo (1989) a necessidade de mudar de novo, tendo presente a importância da região mediterrânica para o futuro da Europa – paralelamente à nova política em relação à Europa Oriental. Um ano depois, era adoptada a Política Mediterrânica Renovada,⁽⁴⁾ supostamente para vigorar entre 1992 e 1996.

Em Junho de 1992, o Conselho Europeu de Lisboa reconhecia a necessidade de fortalecer as relações entre a União Europeia e a região mediterrânica. Dois anos depois, em Corfu, a Comissão foi convidada a esboçar um plano de acção «a favor da paz, estabilidade, segurança e do desenvolvimento socio-económico da região». De forma implícita, estava reconhecida a insuficiência da Política Mediterrânica Renovada⁽⁵⁾. O conceito de Partenariado Euro-mediterrânico foi então introduzido, concebido numa perspectiva evolutiva e incluindo, desde logo, a criação de um espaço económico euro-mediterrânico. O primeiro passo é constituído pelo estabelecimento de uma zona de comércio livre abrangendo inicialmente a Argélia, Tunísia, Marrocos e o Egipto, isto é,

(4) Ver «Cooperação Económica com os países do Magrebe», Parecer do Comité Económico e Social, Bruxelas, 24 de Setembro de 1992; «A política Mediterrânica da Comunidade Europeia», Relatório da Secção das Relações Externas, da Política Comercial e do Desenvolvimento, Relator: Andrea Amato, Bruxelas, 26 de junho de 1989; «A política Mediterrânica da Comunidade Europeia», Segundo aditamento a Parecer do Comité Económico e Social, Bruxelas, 27 de Novembro de 1991; «Cooperação Económica com os países do Magrebe», Parecer do Comité Económico e Social, Relator: Andrea Amato, Bruxelas, 24 de Setembro de 1992.

(5) A Política Mediterrânica Renovada, prevista para vigorar entre 1992 e 1996, assentava no acompanhamento do processo de reequilíbrio económico dos países da região, a promoção do investimento privado, o aumento dos financiamentos bilaterais e comunitários, a melhoria do acesso ao mercado comunitário e a intensificação do diálogo económico e político entre as partes. Os montantes estipulados para a cooperação financeira rondavam os 1300 milhões de ECU's. Apesar da sua ineficiência, posteriormente reconhecida, o empenhamento financeiro da Comunidade em 1992-96 aumentou 270% quando comparado com o período 1986-91.

a vanguarda árabe dos chamados Países Terceiros Mediterrânicos (PTT). Para a Comissão, este objectivo deveria ser alcançado dentro de 15 anos (2010).

A concessão de pacotes de auxílio financeiro é considerada fundamental para a implementação de tais objectivos tendo em vista a modernização económica da região – 5500 milhões de Ecus (1100 milhões de contos) durante o período 1995-99 para o conjunto dos PTT, exceptuando a Albânia e ex-Jugoslávia. Quatro razões estiveram na base da revisão da política mediterrânica da UE: o fraco nível de desenvolvimento da região; o acelerado crescimento demográfico (2% ao ano); a inexistência de mão-de-obra qualificada; a constatação de elevados índices de analfabetismo; por último, tradições culturais e sociais que dificultam a mudança, intimamente relacionadas com a crise de legitimidade do poder político, notória no aparecimento de movimentos políticos de base religiosa e integrista^(*).

Na Cimeira de Essen, em finais de 1994, os responsáveis comunitários expressaram, pela primeira vez em público, a sua preocupação face «à emergência de forças extremistas e fundamentalistas» no norte de África. Aqui foram traçadas as grandes linhas de reforço da Política Mediterrânica, propostas pela Comissão europeia, tendo ficado decidida a realização de uma Conferência Euro-Mediterrânica para o segundo semestre de 1995.

A Conferência Euro-Mediterrânica de Barcelona, que teve lugar nos dias 27 e 28 de Novembro de 1995, visou sobretudo a elaboração de um plano de acção comum destinado a proteger os investimentos dos dois lados do Mediterrâneo e a empreender medidas de cooperação agrícola e ambientais, num contexto de «segurança cooperativa». De forma genérica, a conferência concentrou-se em três grandes volets: o volet político e de segurança, tendo em vista definir um espaço comum de paz e estabilidade; um volet económico e financeiro que inclui a criação de uma zona de comércio livre euro-mediterrânica até ao ano

(*) Ver John Exposito, «The Islamic Threat – Myth or Reality?», Oxford University Press, Oxford, 1992; Pedro A. R. Esteves, «O Grande Magrebe – análise contemporânea», Centro de Estudos do Magrebe. Edições Universitárias Lusófonas, Lisboa, 1996; e François Burgat, «L'Islamisme au Maghreb», Petite Bibliothèque Payot, Paris, 1995, entre outros.

2010; por último, um volet social e humano, incidindo sobre auxílio humanitário e outras carências sociais da região.

A ideia da realização da Conferência Euro-Mediterrânica visou, sobretudo, restabelecer o prestígio da Europa na região do Magrebe e Machreque, tendo a União Europeia tornado claro que os Estados Unidos, a Rússia e os Estados do Golfo não seriam convidados. Pretendeu-se também tutelar e enquadrar as várias iniciativas comuns no âmbito de uma «zona de prosperidade partilhada» pelas duas margens do Mediterrâneo. Dos países da UMA, a Líbia foi excluída do processo devido ao conhecido problema que a opõe, sobretudo, à Inglaterra (Caso de Lockerbie) e às sanções internacionais de que é alvo, na sequência das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, anualmente renovadas desde 1992. A Mauritânia, por sua vez, por se tratar de um Estado ACP (África, Caraíbas e Pacífico), enquadrando-se no tratamento específico desse regime, participou sob o estatuto de observador na condição de Estado – membro da União do Magrebe Árabe.

Os resultados da Conferência de Barcelona não são ainda palpáveis e o próprio processo de follow-up (através das várias reuniões do grupo de Altos-Funcionários de ambos os lados) não trouxe, até hoje, novidades de fundo. Em Abril de 1997, a Conferência Mediterrânica de Malta, que reuniu os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos 27 países participantes, acabou igualmente por ser dominada pelo processo de paz do Médio Oriente.

A efectividade do processo lançado em Barcelona encontra-se, assim, numa fase expectante: por um lado, a Europa e o Magrebe estão pendentes dos desenvolvimentos da situação argelina que, ao contrário do que alguns esperavam, não tem demonstrado sinais de abrandamento da violência que opõe os movimentos integristas islâmicos e o regime do Presidente Liamine Zeroual; por outro, existe uma forte carga de expectativa sobre o pleno funcionamento do Gazoduto Magrebe-Europa, inaugurado no sul da Argélia em Setembro de 1996 e envolvendo 1400 km de tubagem e 2.3 biliões de dólares de investimento, introduzindo assim uma interdependência física entre as duas margens do Mediterrâneo.

O clima actual das relações euro-magrebina não pode ser considerado o mais favorável, apesar do crescente interesse da Europa do Sul

numa genuína aproximação. Não só os Estados do Magrebe acusam a União Europeia de protecção ao não ceder no que toca à abertura do respectivo mercado aos produtos agrícolas e manufacturados (têxteis) da região e de não contribuir o suficiente em termos de ajuda financeira para a região⁽⁷⁾ como expressaram recentemente a sua indignação face à iniciativa de criação da Euroforça de Reacção Rápida (EUROFOR)⁽⁸⁾ no âmbito da União Europeia Ocidental (UEO), uma força militar de prevenção constituída por França, Itália, Espanha e Portugal. Esta iniciativa foi recebida por reacções mais surrealistas, como a do Coronel Kadhafi,⁽⁹⁾ mas o tom dominante foi de incompreensão e protesto.

Se é um facto que existe igualmente uma aproximação, de cariz predominantemente económico, por parte dos países da Europa Central à região mediterrânica – casos da Alemanha, Bélgica ou Holanda – a verdade é que, politicamente a União Europeia, no seu todo, continua sem uma iniciativa convincente em relação aos conflitos reais ou potenciais na região magrebina. Este cenário é visível não só nos casos do Sahara Ocidental, Ceuta ou Melilla, mas sobretudo no que toca ao problema argelino.

Até hoje apenas o governo italiano apelou a uma iniciativa comunitária no sentido da resolução de um conflito que terá vitimado um número superior a 50 mil pessoas, grande parte em circunstâncias particularmente chocantes, e da restauração dos direitos humanos, liberdade e democracia. A reacção do governo argelino foi violenta, aconselhando a Itália a não «interferir» nos assuntos internos argelinos.

(7) A ajuda financeira da Comunidade aos países magrebins é, de facto, modesta se comparada com o volume de auxílio global europeu (3% do conjunto das subvenções públicas acordadas para os países terceiros entre 1979 e 1987) ou com o financiamento concedido aos Estados ACP e PECO respectivamente (2,4 Ecus para a região mediterrânica contra 4,7 para os ACP e 6,8 para os PECO). Sobre esta matéria, ver Bichara Khader, «Le Grand Maghreb et L'Europe – Enjeux et Perspectives», Publisud-Quorum-Cermac, Paris, 1995.

(8) A EUROFOR foi criada formalmente em 9 de Novembro de 1996, prevendo-se que venha a contar com 10 mil homens, podendo alargar-se até aos 15 mil em caso de necessidade. Tanto a Eurofor como o seu equivalente marítimo, EUROMARFOR, podem ser colocados à disposição da NATO, em caso de necessidade.

(9) O dirigente líbio acusou a UEO de declarar guerra ao mundo árabe com a criação da EUROFOR.

De facto, face à própria relutância do regime de Liamine Zeroual, os governos europeus encontram-se cépticos quanto a um envolvimento num conflito interno que poderia facilmente internacionalizar-se em proporções muito mais gravosas que aquelas até hoje conhecidas em França, sobretudo para os países europeus com consideráveis comunidades imigrantes magrebins⁽¹⁰⁾. A Europa tem delegado implicitamente a iniciativa na França, o antigo poder colonial na Argélia, sua zona de influência histórica, que por seu lado, não tem sabido encetar um diálogo transparente com todos os actores da crise argelina, desde o governo e presidência da República até aos partidos políticos da oposição legal e, inevitavelmente, a Frente Islâmica de Salvação. Sintoma das hesitações do Presidente Chirac e do governo são as iniciativas e apelos que tem surgido da parte de responsáveis políticos e figuras destacadas da sociedade civil, pressionando Paris a impôr uma solução ao governo argelino. O dirigente socialista francês Lionel Jospin, que acusou o governo de Juppé de prestar um «auxílio cego» a Argel, e o antigo Presidente Giscard D'Estaing foram duas das figuras públicas francesas que contestaram a política oficial face à crise argelina.

Neste contexto de indecisão da parte do Estado «pivot» no relacionamento euro-magrebino,⁽¹¹⁾ os restantes Estados europeus do sul têm evitado tomar iniciativas neste sentido, temerosos também de melindrar o próprio Estado francês e de minar uma certa unicidade da Europa do sul em relação à abordagem magrebina. Portugal, um país com passado e relações históricas com o mediterrâneo ocidental mas sem passado colonial na região, e não pertencendo geograficamente ao Mediterrâneo, partilha das esperanças e preocupações da região, assumindo-se como culturalmente e «geopoliticamente» mediterrânico.

As relações luso-marroquinas têm protagonizado um significativo incremento em termos diplomáticos, com a realização de uma Cimeira

⁽¹⁰⁾ São os casos particulares da França (1.5 milhão de imigrantes magrebins), Bélgica (142 mil), Holanda (130 mil) ou ainda Alemanha, Itália, Espanha e mesmo Portugal.

⁽¹¹⁾ A visão de que a França constitui o «Estado-pivot» no Magrebe deixa do ponto de vista económico, alguma margem de dúvida quando a média do investimento francês no Magrebe central e Egipto não ultrapassa os 0,6% do total do seu investimento estrangeiro.

anual – a segunda teve lugar no Porto em Julho de 1996 – mas ainda sem expressão num conjunto de outras áreas. Também com os dois outros países do Magrebe central tem havido lugar a uma lenta aproximação, marcada sobretudo nesta fase inicial, por algumas medidas de carácter simbólico, sendo de destacar a inauguração em Portugal do Gazoduto Magrebe-Europa, no mês de Fevereiro deste ano, donde resulta a importação de gás natural argelino, e o crescente nível de exportações portuguesas para a Tunísia. Não pode ser secundarizado o facto da MINURSO se encontrar, pela segunda vez, sob o comando de um oficial português.

Por essas razões, e também porque o peso económico português na região é ainda reduzido, as iniciativas nacionais junto do Magrebe são, regra geral, encaradas com seriedade pela parte árabe. Tendo por base estes pressupostos, poderia Portugal fortalecer a sua presença na região através de uma iniciativa política autónoma, não rivalizando com outros países do sul europeu, mas complementando e fortalecendo os esforços europeus até hoje tomados em relação, por exemplo, à crise argelina.

IV. A RESPOSTA DA MARGEM SUL

Após uma certa euforia nos dois primeiros anos de existência, a UMA parece agora congelada, dependente da resolução de conflitos regionais sem fim à vista. O 8º Aniversário da organização, celebrado em Fevereiro deste ano, motivou um conjunto de declarações formais de confiança no futuro da UMA mas nada mais surgiu para além dos discursos dos estadistas magrebinos. Assim, o Presidente argelino reafirmou a sua «determinação a continuar a conjugação de esforços com todos os seus parceiros para que o adquirido magrebino seja preservado», sublinhando que os «constrangimentos» que pesam actualmente sobre a organização são de natureza «conjuntural» e «passageira». Também o Presidente tunisino Ben Ali se pronunciou no mesmo sentido, considerando o processo de integração regional como uma «opção nacional prioritária» e «sem alternativa». O monarca alauita, Hassan II, frisou também a firme vontade de Marrocos em encontrar a

«plena eficácia» da organização⁽¹²⁾. Porém, o momento não trouxe qualquer iniciativa de relevo com vista a reanimar o ritmo da integração magrebina.

Parece inquestionável que a crítica de falta de iniciativa que pode ser dirigida à Europa, também se pode aplicar aos países magrebinos. É clara a preocupação dos vários regimes em não melindrar os movimentos integristas dos respectivos vizinhos, temerosos de uma possível exportação da contestação «fundamentalista» para o interior das suas fronteiras. Esta postura aplica-se a todos os países da UMA, já não constituindo excepção a Líbia ou mesmo Marrocos. O regime de Kadhafi é, periodicamente, abalado por manifestações populares anti-regime, de carácter crescentemente integrista. Marrocos começa também a demonstrar sinais preocupantes, sobretudo junto dos meios universitários, terreno fértil para o aparecimento deste tipo de contestação⁽¹³⁾.

Neste contexto, os estadistas do Magrebe parecem não querer arriscar no avanço do processo de integração regional enquanto persistirem os pólos de instabilidade regional referidos. A grande questão resulta assim dos efeitos esperados da pressão europeia sobre a região e da nova abordagem comunitária, assente numa parceria estratégica nascida da conferência de Barcelona que se espera mais eficaz que a anterior política mediterrânica. Também a iniciativa da criação da EUROFOR demonstra que a Europa se considera afectada pelos focos de instabilidade e ameaças à segurança mediterrânica, o que, pode afirmar-se, constitui uma faca de dois gumes: por um lado, apresenta-se como parceiro na manutenção da estabilidade regional, mas por outro, assume-se como actor regional autónomo, avançando unilateralmente com iniciativas militares.

Diversos analistas defendem a ideia da realização e institucionalização de uma Conferência de Segurança e Cooperação no Mediter-

⁽¹²⁾ in «Le Matin du Sahara et du Maghreb», 19 e 21 Fevereiro 1997.

⁽¹³⁾ Em Janeiro deste ano, distúrbios ocorreram em várias universidades marroquinas, reclamando uma maior religiosidade no ensino e sistema educativo do país, levando o governo, numa medida sem precedentes, a adoptar uma postura abertamente repressiva. Num Despacho conjunto, envolvendo quatro Ministérios, foram anunciadas medidas de controle e fiscalização sobre os movimentos dos estudantes universitários.

râneo, proposta pela primeira vez em 1990, pelo Ministro dos Estrangeiros espanhol. Porém, o processo de Barcelona veio tomar espaço de manobra a esta ideia que, pela sua amplitude, correria o risco de não passar de mais um fórum de debate sem consequências e metas concretas.

A última palavra continuará sempre a pertencer ao Magrebe e respectiva capacidade para cumprir os compromissos regionais e internacionais e de compreender que a integração transmediterrânica pode favorecer o desenvolvimento económico do Magrebe e evitar que o modelo de cooperação-partenariado se transforme numa fórmula de cooperação-dominância.

A Europa não poderá impôr nem o ritmo da integração regional nem o modelo de cooperação. Muito menos pertencerá a países não magrebinos a descoberta da fórmula da solução para o problemas da região. Porém, o Magrebe deverá atentar numa lição que a História já ensinou: a incapacidade de uma das partes tende a ser substituída pelo voluntarismo da outra parte, quando os efeitos dessa inépcia constituem elementos regionais desestabilizadores. Desde o processo de descolonização que esta fórmula nunca esteve tão próxima de se tornar realidade no cenário mediterrânico.

Pedro A. R. Esteves