

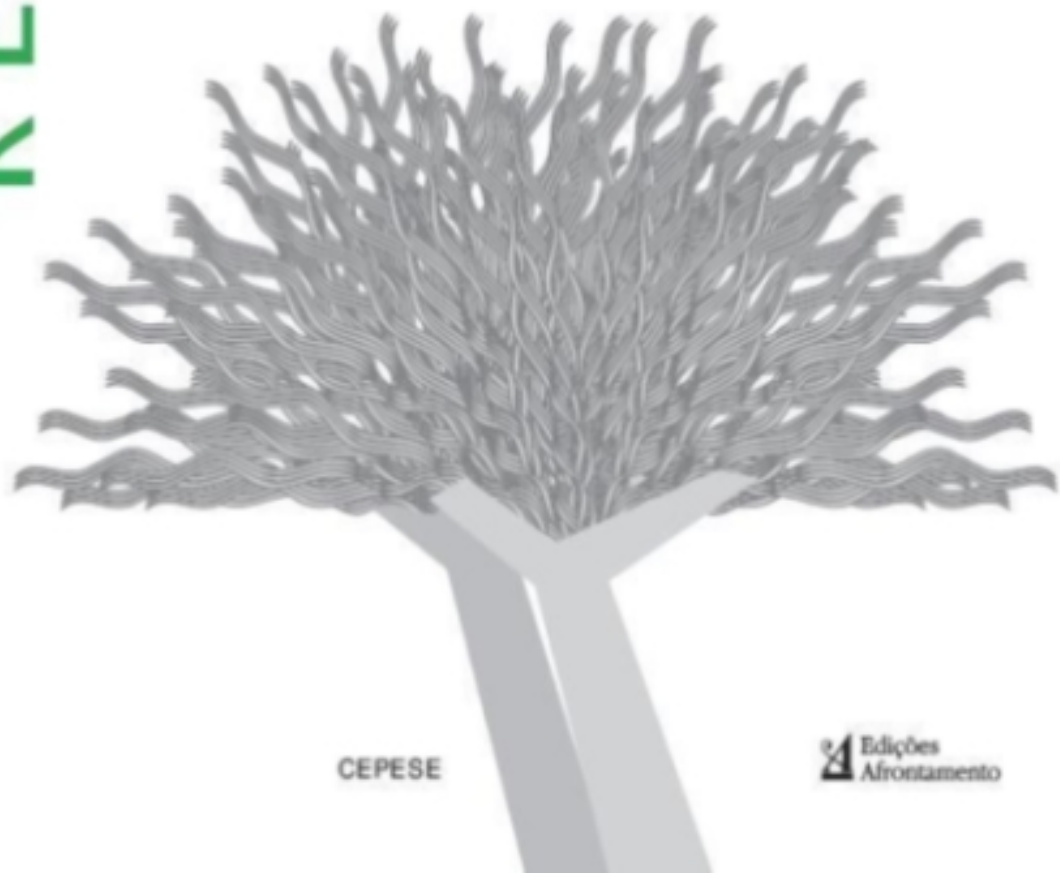
# 11

CENTRO DE ESTUDOS DA POPULAÇÃO  
ECONOMIA E SOCIEDADE

# REVISTA

POPULAÇÃO E SOCIEDADE

DESAFIOS DA DEMOCRATIZAÇÃO  
NO MUNDO GLOBAL



CEPESE

4 Edições  
Afrontamento



## INTRODUÇÃO

O final da guerra fria e a desagregação do bloco de leste permitiram mudanças de fundo no cenário europeu e mundial. A quebra na hegemonia das duas superpotências dominantes – os Estados Unidos e a União Soviética – alterou substancialmente a lógica bipolar subjacente às relações internacionais durante mais de quarenta anos. Novos Estados emergiram em resultado da fragmentação do poder soviético e da desagregação jugoslava. Sinalizando um movimento contrário, as duas Alemanhas unificaram-se. O mapa europeu e mundial foi redesenhado. Contudo, as expectativas de uma nova ordem internacional, onde a paz ditasse as regras, e estas a cooperação entre os povos, cedo deram lugar a uma realidade sombria. As dificuldades associadas aos processos de transição política e económica permitiram o recrudescimento de tensões, gerando um cenário de instabilidade, com a escalada de conflitos armados em algumas áreas, em particular no espaço da antiga União Soviética e na ex-Jugoslávia.

Os desafios inerentes aos processos de transição são muitos e complexos. Oportunidades e limitações têm estado lado a lado nos processos de democratização global. Sem pretensões de exaustão do tema, este número temático visa, através da análise de questões fundamentais da democratização, num contexto de globalização, lançar novas ideias e questionar velhos debates. Organizado em duas partes, pretende-se, a partir do enquadramento teórico-institucional e político do tema, analisar os diferentes modelos de democratização no mundo actual. Deste modo, a primeira parte inclui a problematização dos desafios da democratização no mundo global sob vários ângulos.

Partindo da análise do conceito de democracia, tantas vezes suscitando interpretações distorcidas e aplicações inadequadas, Maria Raquel Freire e Fernando de Sousa propõem uma análise dos desafios da democratização num contexto de crescente globalização, olhando as alterações profundas no cenário mundial resultantes do final da bipolaridade e da afirmação de um mundo cada vez menos imune às mutações no sistema internacional. Neste contexto, se a procura intemporal de uma ordem internacional mais justa, com base nos princípios liberais, tem suscitado razões para optimismo ou ao invés motivos para pessimismo, é uma questão analisada por Andrew Williams, demonstrando as dificuldades de tradução de ideais em práticas.

No desenvolvimento e promoção democráticos, a interligação da democracia política com o nível de desenvolvimento económico parece demonstrar que certas épocas históricas e certos enquadramentos civilizacionais parecem mais favoráveis à evolução no sentido da democracia, como é evidenciado por Nuno Valério. Além do mais, às questões político-históricas e económicas devemos acrescentar a forma como a perspectiva sociológica entende e interroga os desafios da democratização. Um destes desafios no mundo actual é a experiência da confiança nos outros e nas instituições, que Isabel Lança problematiza.

Retomamos então a ideia da democratização como um processo complexo de transformação, onde às tradicionais vertentes da democracia ao nível político-institucional de um Estado, devemos adicionar questões mais amplas de respeito pelos direitos humanos e de construção da segurança e estabilidade a nível global. Um processo

impulsionado e por vezes travado pelas circunstâncias próprias da globalização, pelo desenvolvimento de relações transnacionais e pela actuação de organizações internacionais, entre outros, testemunhando desenvolvimentos díspares e sendo objecto de manifestações diversas, como se pode ver nos artigos reunidos na segunda parte deste número temático.

Maria do Céu Pinto aborda o debate democrático no Médio Oriente, relacionando a democratização da área com as políticas desenvolvidas por Washington. Eunsook Chung e Maria Raquel Freire centram-se no espaço da ex-União Soviética, com a primeira a analisar o processo de consolidação democrática na Rússia e a última as dificuldades de democratização na República da Moldova. Na Europa, as políticas de democratização no contexto da acção externa da União Europeia encontram sustentação no artigo de Michael Merlingen e Rasa Ostrauskaitė relativo à Bósnia-Herzegovina. Portugal é o objecto de estudo de Pedro Mendes, que aborda a dimensão internacional da transição democrática no nosso país, relacionando-a com a questão mais ampla da integração portuguesa na Europa. Guilherme d'Oliveira Martins analisa a audácia necessária à democracia europeia. A análise das políticas de refugiados no Ocidente como uma dimensão importante da democratização é salientada por Teresa Cierco. Para complementar esta volta pelo globo na procura de respostas para os desafios e implicações da democratização, Darc Costa analisa o processo de transição democrática no Brasil, como exemplo dos desafios que se colocam à transformação democrática na América Latina.

Apesar das inúmeras dificuldades, os avanços alcançados no respeito pelos princípios democráticos permitem algum optimismo, embora o caminho a percorrer seja ainda longo e sinuoso. Esperamos que esta publicação temática permita clarificar alguma desta sinuosidade, encurte distâncias e defina direcções, enquanto sugerindo novos modelos ou possíveis estratégias para avançarmos. Agradeço de modo particular ao Professor Fernando de Sousa o convite para organizar esta publicação, bem como a todos os que contribuíram para que este projecto se tornasse realidade.

Maria Raquel Freire

## INTRODUCTION TO THIS SPECIAL ISSUE

The end of the cold war and the dismemberment of the Soviet bloc allowed profound changes in the international scenario. The hegemonic break up of the two superpowers – the United States and the Soviet Union – substantially changed the bipolar logic underlying the international relations for over forty years. New states have emerged following the collapse of the Soviet empire and Yugoslavia. As an opposing tendency, the two Germanys became unified. The world map has been redrawn. However, the prospect of a peaceful Europe where the values of democracy and cooperation would prevail, soon gave place to a shady reality. The difficulties associated to the processes of political and economic transition allowed the recrudescence of tensions, generating instability, and allowing the outbreak of armed conflicts, particularly in the former Soviet area and in Yugoslavia.

The challenges to transition are manifold and complex. Opportunities and limitations have been side-by-side in the global democratisation processes. Without aiming at exhausting the topic, this special issue envisages to launch new ideas and question old debates, through the analysis of fundamental questions pertaining democratisation. Organised in two parts, it analyses the different democratisation models in the modern world, starting from the theoretico-institutional and political framing of the issue. As such, the first part includes the problematisation of the challenges to democratisation in a global world under different angles.

Starting from the analysis of the concept of democracy, many times suggesting distorted interpretations and inadequate usages, Maria Raquel Freire and Fernando de Sousa look at the challenges to democratisation in a context of globalisation, analysing the profound changes resulting from the end of bipolarity and the affirmation of a world increasingly less immune to the mutations taking place in the international system. In this context, whether the search for a just and peaceful international order, based on liberal principles, has been suggesting reasons for optimism or pessimism, is an issue analysed by Andrew Williams, demonstrating the difficulties in matching ideals with reality.

As concerns the development of democratisation, the interconnection between political democracy and the level of economic development seems to demonstrate that certain historical periods as well as civilizational framings are more propitious to the rooting of democracy, as presented by Nuno Valério. Furthermore, the way the sociological perspective understands and questions the challenges to democratisation should be added to the politico-historical and economic perspectives. One of these challenges is the experience of trust in the other and in the institutions, as analysed by Isabel Lança.

In this way we recover the idea that democratisation as a transformation process is entangled in complexity. To the traditional dimensions of democracy at the politico-institutional level of a state, we should add broader issues of respect for human rights and regarding the building of security and stability at the global level. A process propelled by and many times blocked by the inner characteristics of globalisation, the development of transnational relationships and the actuation of international organizations, resulting in disparate developments, as evinced in the articles gathered in the second part of this special issue.

Maria do Céu Pinto analyses the democratic debate in the Middle East relating the area's democratisation with the policies developed in Washington. Eunsook Chung and Maria Raquel Freire concentrate on the former Soviet space, with the former analysing the process of democratic consolidation in Russia and the latter focusing on the difficulties of democratisation in the Republic of Moldova. In Europe, the politics of democratisation in the context of the European Union's external policy are analysed by Michael Merlingen and Rasa Ostrauskaitė, in a paper about Bosnia and Herzegovina. Pedro Mendes studies the international dimension of democratic transition in Portugal, relating it to the broader question of the Portuguese integration into Europe. Guilherme d'Oliveira Martins looks at the necessary audacity in european democracy. The analysis of the western policies on refugees as a fundamental dimension of democratisation is analysed by Teresa Cierco Gomes. Complementing this journey across the globe in the search for answers to the challenges and implications of democratisation, Darc Costa analyses the process of democratic transition in Brazil, as an example of the challenges to democratic transformation in Latin America.

Despite numerous difficulties, the achievements regarding the respect for democratic principles allow some optimism, though the way ahead is still lengthy and sinuous. We hope this special issue may clarify part of this sinuosity, shorten distances and define directions, while suggesting new models or possible strategies to advance. I would like to thank Professor Fernando de Sousa the invitation to coordinate this issue, as well as to all those that have contributed to rendering possible this project.

Maria Raquel Freire

# OS DESAFIOS DA DEMOCRATIZAÇÃO NO MUNDO GLOBAL

*Maria Raquel Freire / Fernando de Sousa*

*“[D]emocracy is on the way to becoming a global entitlement, one that increasingly will be promoted and protected by collective international processes”.*  
(T. M. Franck)

## INTRODUÇÃO

O mundo pós-guerra fria, ou melhor, o mundo após a extinção do bloco soviético (1989-1991), celebrou uma nova era, baseada nos ideais do desenvolvimento e cooperação como base de uma nova ordem mundial, ultrapassada a velha rivalidade bipolar e a lógica política, económica e social que lhe estava subjacente. Estava aberto o caminho para a difusão dos valores e ideais democráticos, acelerada pelos progressos tecnológicos e a informação, e tanto mais facilitada quanto, afundado o socialismo de Estado, parecia não existir qualquer outro modelo alternativo. Contudo, não tardou que este optimismo, inspirado na recuperação do idealismo característico das épocas pós-conflituosas, desse lugar a um conjunto de realidades bem mais cruas, marcadas por tensões, violações de regras e direitos fundamentais, e pelo eclodir de conflitos violentos, vincadamente étnico-nacionalistas e, em grande parte, de natureza intra-estatal, desvanecendo-se o sonho de uma nova ordem pautada por princípios democráticos, de paz e cooperação.

Os desafios à construção democrática após o final da guerra fria e num período de crescente globalização são inúmeros. Atravessando fronteiras, cruzando ideologias e ultrapassando particularismos, a democratização contém amplas potencialidades, mesmo defrontando-se com inúmeras limitações. Diz respeito a uma multiplicidade de aspectos, incluindo, verticalmente, os vários níveis de organização social e política, desde as autoridades nacionais, locais e regionais até à sociedade civil, e horizontalmente abrangendo aspectos político-ideológicos, económicos, sociais e culturais. É da interligação destas duas dimensões, e da forma como estes factores se conjugam na formação da vida em comunidade, que podemos entender a complexidade dos desafios da democratização no mundo pós-guerra fria.

Partindo da análise do conceito de democracia, tantas vezes suscitando interpretações distorcidas e aplicações inadequadas, este artigo propõe-se ana-

lisar os desafios da democratização no mundo pós-guerra fria, num contexto de crescente globalização, olhando as profundas alterações no cenário mundial resultantes do fim da bipolaridade e da afirmação de um mundo cada vez mais permeável às mutações no sistema internacional, questionando processos e sugerindo alternativas.

## ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL: UMA LEITURA HISTÓRICA DO CONCEITO

Ao longo da história, os desafios da democratização têm caminhado par a par com as diferentes interpretações e valorações conferidas ao próprio entendimento de democracia. Literalmente significando “o governo (*kracia*) do povo (*demos*)”, assumiu, em diferentes momentos e contextos, significados tão díspares que, em circunstâncias próprias, parece mesmo ilustrar realidades contrárias à sua simples formulação original.

Surgiu nas cidades-estado da Grécia antiga, como um modelo de governação onde todas as decisões fundamentais à vivência em comunidade eram tomadas em assembleia popular, reunindo todos os cidadãos, que participavam, deste modo, na vida política da *polis*. Contudo, apenas uma percentagem diminuta da população tinha o estatuto de cidadão, uma vez que os escravos, que constituíam a maioria da população, as mulheres e os estrangeiros não gozavam de direitos políticos. Uma forma directa mas restritiva de participação popular, que, logo na sua génese, apesar de todas as virtudes, surgiu quase como antítese do ideal democrático.

Será, no entanto, já nos séculos XVII e XVIII, que o modelo democrático veio a conhecer desenvolvimentos determinantes. Partindo de uma reacção aos abusos de poder num contexto político caracterizado por governos autoritários, assentou nos princípios individualistas centrais ao liberalismo europeu, defendendo a existência de direitos naturais indissociáveis da própria existência humana, e que se sobrepõem aos desígnios de qualquer autoridade ou poder instituído. Com raiz nas ideias progressistas desenvolvidas por John Locke, Jean Jacques Rousseau e Montesquieu, entre muitos outros, a mudança consubstanciou-se nas Revoluções Inglesa (1688-1689), Americana (1776) e Francesa (1789). Como reacção ao período conturbado e de transformação profunda então vivido, na viragem do século XVIII para o século XIX, Alexis de Tocqueville irá definir a democracia como a conjugação de liberdade e igualdade, exigindo limites à actuação do Estado e maior participação dos cidadãos no exercício do poder político.

Aliado aos avanços tecnológicos, da Revolução Industrial iniciada na Inglaterra, em finais de setecentos, os ideais políticos ligados aos princípios democráticos entraram numa fase de clara afirmação. Devido às dificuldades sociais emergentes na Europa industrializada do século XIX, as ideias socialistas vão ganhar forma e voz. Partindo do princípio da igualdade social, irão impulso-



nar um novo entendimento de democracia, imbuída, não apenas pelos princípios liberais e burgueses, como até então, mas plasmada numa versão marxista e proletária – que estará na base do desenvolvimento das democracias populares na Europa após a Segunda Guerra Mundial, à luz do modelo soviético implantado sobre a velha Rússia czarista, em 1917.

Neste contexto, registre-se a célebre máxima do presidente norte-americano, Abraham Lincoln, em Gettysburg, em 1864, num cenário de guerra civil, defendendo o “governo do povo, pelo povo e para o povo”, a partir da qual as propostas de conceptualização de democracia assumiram tantas formas que, por vezes, o conceito parece perder significado.

Enquanto que na forma tradicional de democracia liberal, que nos é mais familiar, se valoriza o “governo do povo” através da procura de equilíbrio entre o princípio de limitação governativa e do consentimento popular, procurando, com base na condução de processos eleitorais competitivos e regulares e num princípio de igualdade política, garantir liberdade e protecção aos cidadãos contra um poder opressivo, na forma mais radical de democracia totalitária, a valorização centra-se no princípio do “governo para o povo”. Este último tipo de democracia assenta no entendimento de que só um líder carismático e ditador absoluto pode consubstanciar e articular os verdadeiros interesses do povo. Deste modo, apesar das democracias totalitárias, na sua génese, constituírem um desvio claro à noção convencional de governo democrático, a sua existência demonstra a tensão entre “governo do povo” ou “governo pelo povo”, que promove a participação popular, seja de forma directa ou indirecta, e de “governo para o povo”, que se diz sempre no interesse da população, e que sustentou os regimes fascistas e comunistas do século XX.

A amplitude do conceito é também revelada nas diferentes visões que suscita, enquadrando-se no debate contemporâneo sobre a forma mais desejável de democracia. Este envolve questões relativas aos benefícios reais da democracia, ao facto de ela assegurar efectivamente uma dispersão genuína e saudável do poder político, e às interrogações relativas à possibilidade de coexistência efectiva entre igualdade política e desigualdade económica. Questões que sugerem diferentes perspectivas na procura de respostas e explicações para os desafios da democratização.

A uma perspectiva pluralista assente numa multiplicidade de interesses e grupos na sociedade, capazes de articularem as suas visões de forma livre, com vista a garantir resposta popular e responsabilidade pública no sistema democrático liberal, opõe-se a visão elitista que acentua a tendência para o poder se concentrar nas mãos de uma minoria privilegiada – a elite – capaz de controlar e manipular as massas. Uma reacção à sociedade sem classes, com igualdade política, defendida pelos marxistas, preocupados com a tensão existente entre democracia e capitalismo, revelada na contradição do princípio de igualdade política proclamado pela democracia liberal, e na desigualdade económica resultante do capitalismo. A complementar estas perspectivas, o corporativismo enfatiza o papel dos organismos não governamentais na intermediação entre o

público e o Estado. Considera o facto de existirem interesses organizados na sociedade com acesso privilegiado à formulação de políticas sectoriais.

A acentuação de determinados aspectos nestas diferentes perspectivas demonstra as dificuldades em encontrar uma definição consensual, ao mesmo tempo que revela as fragilidades associadas à própria operacionalização do conceito, assumido, por exemplo, na possível estagnação política, em resultado do eventual aumento de poder de grupos de interesse e económicos decorrentes da concepção pluralista, ou do facto do público poder revelar desinteresse num sistema democrático elitista, onde a efectiva participação popular se pode resumir à escolha eleitoral.

A forma como a democracia funciona na prática é, então, diversa, resultando num conceito abraçado por diferentes regimes políticos, sujeito a interpretações distintas e com alcance variável. Contudo, o modelo mais próximo da génese do conceito refere-se ao “governo do povo”. Assim, entendemos democracia como uma forma de governo assente no consentimento popular, permitindo aos cidadãos participar nas decisões políticas ou eleger representantes nos órgãos governamentais. Num regime democrático, o poder encontra-se limitado, a alternância governativa está eleitoralmente assegurada, os governados mantêm todos os seus direitos cívicos perante os governantes, a liberdade é respeitada e competitividade política está sempre presente. Será a partir deste entendimento do conceito – designado correntemente como democracia liberal – que analisaremos os principais desafios da democratização no mundo pós-guerra fria.

## DEMOCRACIA E GLOBALIZAÇÃO

A democratização, enquanto tarefa complexa – envolvendo aspectos como o respeito pelo Estado de direito e pelas questões de direitos humanos, eleições livres reconhecidas internacionalmente, maior descentralização administrativa, aspectos jurídicos e educacionais, e o multipartidarismo –, é empreendida por uma variedade de actores, estaduais ou não, ultrapassando fronteiras nacionais. No contexto da globalização, os processos de construção democrática são afectados por um conjunto variado de factores. Entendida como um processo multifacetado, que envolve forças globais, nacionais, regionais e locais que interagem e se influenciam reciprocamente numa multiplicidade de aspectos, a globalização tem consequências visíveis nos processos de construção e consolidação democrática, ora constituindo um factor da sua promoção, ora um elemento de fragmentação.

A relação democratização-globalização é traduzida, entre outros, ao nível dos princípios internacionais do direito, no *know-how* das organizações internacionais e na interdependência económica global, em resultado da abertura de mercados, como factores de promoção dos valores democrático-liberais. Os efeitos da globalização têm sido díspares, ora promovendo democratização, estabilidade e crescente interdependência, ora sugerindo fragmentação tradu-

zida na recusa de alinhamento com o modelo ocidental de democracia liberal, e na preservação de práticas políticas, económicas ou sociais genericamente descritas como não-democráticas. Neste contexto, a relação entre forças globais e nacionais assume particular relevância, demonstrando o modo como os Estados, enquanto entidades singulares no processo global, podem constituir um entrave à difusão e consolidação da democratização. No entanto, apesar de eventualmente poderem optar por uma postura fechada face a estes processos, dificilmente as forças nacionais conseguem alienar-se do processo geral de globalização, e do seu impacto e consequências, demonstrando que uma contextualização territorializada de democracia não consegue permanecer imune aos fluxos transnacionais promovidos pela globalização. As sanções da comunidade internacional, no plano económico e político, aos regimes ditatoriais continuam a ser um importante instrumento de fragilização, erosão e deslegitimação dos regimes ditatoriais.

Para que a globalização seja efectivamente um mecanismo de promoção da democratização, o conceito tradicional de “democracia do povo” tem de ser alargado para além das fronteiras territoriais, no sentido em que face às forças globais, esta relação não se possa restringir à dualidade população-Estado incluída no entendimento tradicional do termo. A globalização já teve como efeito a produção de políticas supra-estatais que ultrapassam em larga medida as jurisdições nacionais, demonstrando esta necessidade de abertura a uma compreensão mais ampla.

Para além do Estado nacional, onde é possível legitimidade democrática no seio da comunidade política através da expressão da vontade popular, a definição de uma comunidade supranacional democrática tem sido complexa. Neste contexto de desnacionalização, as organizações internacionais permitem reflectir decisões políticas restritas no contexto de decisão global, procurando reforçar as comunidades políticas no contexto global. Podem por isso constituir veículos de promoção da democratização através do seu papel regulador e de governação a nível supranacional, enquanto respeitando e reflectindo princípios democráticos e de promoção social e económica.

As organizações internacionais têm sido instrumentos fundamentais de estabilidade, através de actividades de monitorização, assistência às reformas, e apoio jurídico-legal à democratização. O carácter multidimensional das suas abordagens, incluindo aspectos políticos, jurídicos, económicos, sociais e culturais da vida de um Estado, tem fornecido um enquadramento seguro para o desenvolvimento e para a democratização, exemplificado, por exemplo, na implementação de programas de reforma do sistema judicial ou na adopção de nova legislação. A sua actuação ao nível, quer da sociedade civil, quer das entidades governativas responsáveis tem permitido uma abordagem integrada e uma resposta mais eficaz aos desafios da democratização. Além do mais, pelo facto de implicarem a partilha de regras e objectivos comuns, sugerem um nível aprofundado de interacção entre os seus membros, promovendo princípios de cooperação e complementaridade.

Contudo, o sucesso dos processos de democratização num contexto global dependem em grande medida do compromisso das autoridades nacionais, bem como do próprio funcionamento das instituições que os promovem. A implementação efectiva de princípios e práticas democráticas não pode ser desvinculada da actividade legislativa e governativa, como definidora das linhas de orientação de qualquer processo de reforma. A não cooperação por parte das entidades nacionais, quer ao nível decisório, quer ao nível da população civil, poderá atestar o fracasso de qualquer tentativa de enraizamento dos processos democráticos. Por outro lado, o compromisso aparente para com a democratização, na realidade não constituindo objectivo a implementar, poderá servir de cobertura a práticas menos democráticas, enquanto evitando o criticismo da comunidade internacional.

Além do mais, a própria representatividade e funcionamento das instituições globais nem sempre revelam os traços da democracia – constituindo a União Europeia uma das raras instituições internacionais onde existe uma assembleia eleita popularmente. E o que é democracia no seio destes organismos? A igualdade plena dos Estados? Que dizer, da intervenção directa norte-americana no Iraque, com apoio de alguns Estados, sem uma resolução do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas que a legitimasse? Não será a “exigência” democrática por si só, uma “imposição” pouco democrática? Além do mais, muitas decisões tomadas no contexto das organizações internacionais têm efeitos globais, como por exemplo as adoptadas nas reuniões do G8 ou mesmo da Organização dos Países Produtores e Exportadores de Petróleo (OPEP), e, no entanto, apenas um reduzido número de Estados tem aí representação. Não se verifica, por vezes, uma sub-representação ou secundarização de numerosos Estados nas Organizações Internacionais, nomeadamente nas instituições financeiras como o FMI controlado pelos Estados Unidos? Será que países como a Índia ou o Brasil, podem continuar excluídos do Conselho de Segurança das Nações Unidas?

O processo de globalização tem conduzido a uma grande interdependência nas relações internacionais, sendo muitas vezes responsabilizado pela difusão dos princípios liberais e de economia de mercado, a par com os princípios democráticos, donde tem resultado uma adesão crescente às práticas democráticas liberais. Mas se por um lado o processo parece reflectir uma tendência para adesão a princípios de governação mais democráticos e, por isso, mais justos, transparentes, e participativos, por outro lado, tem sido entendido pelos críticos como um processo de hegemonia neo-imperialista liderado pelos Estados Unidos. Estes, atrás de uma máscara democrata-liberal, visariam impor as suas visões e práticas político-económicas, procurando aumentar a sua influência sobre os processos políticos mundiais. O debate entre os defensores das políticas intervencionistas norte-americanas e os críticos da sua hegemonia permanece em aberto, bem como as discussões sobre as vantagens e desvantagens da globalização. Contudo, o enquadramento do processo de difusão democrática no contexto mais amplo da globalização é relevante para a nossa análise.

O final da guerra fria e o desmoronamento do bloco de leste são parte deste processo global. Para além das dificuldades e insuficiências inerentes ao próprio funcionamento do regime de Moscovo, a expressão cada vez mais clara de movimentos supranacionais em defesa dos direitos e liberdades fundamentais, por exemplo, constituiu um vector fundamental para a queda do regime soviético e para o início dos processos de transição em muitas das repúblicas da antiga União Soviética, bem como nos Estados da Europa central e de leste até então na área da sua influência. A Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) como instrumento político que ao longo dos anos de guerra fria procurou apaziguar tensões através da promoção de diálogo, acabou por dar voz e corpo aos desejos de maiores liberdades e garantias, fazendo também ela parte do processo de transformação que veio a revelar-se unidireccional, culminando com a queda da União Soviética.

Cedo os novos países independentes põem em marcha processos de transição, voltando-se para o Ocidente como modelo de desenvolvimento a seguir. A realização de eleições livres multipartidárias constituem um primeiro sinal do esforço de democratização, em alguns casos com numerosos partidos a concurso nos processos de escrutínio. O respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais torna-se também sinal da mudança, juntamente com o fortalecimento da sociedade civil e dos princípios do Estado de direito. Contudo, não sem grandes dificuldades. As mudanças de fundo implícitas nestes processos têm-se revelado difíceis, morosas e exigentes a vários níveis, com expressão no descontentamento generalizado de muitas destas populações, face aos sacrifícios exigidos e ao parco retorno material. E, nalguns países, as redes mafiosas parecem mais fortes que o respeito pelo direito e pelos compromissos democráticos, a revelar a fraqueza do Estado e da sociedade civil.

O regresso de governos comunistas ao poder em vários países de leste demonstra as dificuldades existentes e o descontentamento das populações, não significando, no entanto, um retrocesso na adesão aos princípios democráticos, que permanece, de modo geral, como um objectivo a prosseguir. Mas os desafios são muitos, bem como os elementos de oposição e resistência ao avanço dos processos de democratização. O desejo de retenção de privilégios e a ameaça de perda de poder têm-se revelado um forte impedimento à progressão da democratização em alguns países, de que o caso da Bielorrússia constitui um exemplo marcante. Por outro lado, o recurso a princípios mais autoritários, sob desígnios democráticos, é prática corrente na Federação Russa, onde o Presidente Vladimir Putin tem adoptado medidas bastante restritivas justificadas na necessidade de garantir a ordem necessária à coroação dos princípios democráticos. Exemplos reveladores do modo como estruturas centralizadas de um poder autoritário violam os princípios democráticos, sob o pretexto do desenvolvimento económico e da questão da segurança nacional para a manutenção do poder. Interpretações distorcidas de um conceito por vezes demasiado amplo.

## DA TEORIA À PRÁTICA: AS DIFICULDADES NA TRADUÇÃO DE POSTULADOS EM ACÇÕES CONCRETAS

A Teoria da Paz Democrática defende que democracias consolidadas, que partilham regras de actuação e organização, não se envolvem em conflito entre si. Com raízes na tradição kantiana, actualizada na versão universal de Fukuyama, os postulados centrais da teoria referem-se à partilha de normas num contexto de competição política e resolução pacífica de diferendos, que se estende para além das fronteiras estaduais. Contudo, estas normas não têm evitado o envolvimento de Estados democráticos em guerras neo-colonialistas ou em conflitos de duvidosa legalidade contra regimes autoritários, para além do seu envolvimento em actividades menos claras entre si, recorrendo por vezes ao uso de acção coerciva de carácter militar ou outro, como sanções económicas. E, muito menos, têm impedido que o processo de democratização nos regimes em mutação ou transição, limite, por si só, os riscos da guerra.

Defendendo a contribuição das organizações internacionais na construção da paz democrática, esta teoria entende a democratização como um instrumento necessário para o alargamento da área de paz e estabilidade a nível global. Uma vez que os governos democráticos são directamente responsáveis perante uma comunidade civil, e as populações, de um modo geral, são adversas ao uso de violência na resolução de conflitos, as democracias são promotoras da paz. Contudo, como Samuel Huntington afirma, “the democratic peace argument is valid as far as it goes, but may not go all that far”. Os exemplos da história questionam esta abordagem, com intervenções de carácter colonial e neo-imperialista, apoio a regimes não-democráticos e uso de técnicas não-democráticas na promoção de interesses nacionais, em particular de carácter económico. Um mundo mais democrático poderá, então, não significar um mundo mais pacífico.

Aqui, a relação entre o Ocidente e o Islão, ou a forma como os países democráticos ocidentais se têm envolvido em processos de transformação política em África ou na América Latina são relevantes. Diferentes pesos e medidas para situações similares têm gerado reacções de descontentamento e mesmo actos violentos da parte de alguns grupos. Os atentados de 11 de Setembro em Nova Iorque e Washington e a crescente onda de tensão expressa na sucessão de ataques terroristas em várias partes do mundo, demonstra o desprezo contra a imposição do modelo ocidental democrático-liberal como reflexo de práticas neo-imperialistas de desejo de controlo e influência. Podemos então questionar se estas diferentes dimensões do processo de democratização no contexto de globalização demonstram uma tendência para consolidação dos processos ou, ao invés, para uma crescente fragmentação do sistema internacional. A resposta não é linear, demonstrando a permanência paralela das duas tendências, com as implicações que daí advêm.

Factores de consolidação e fragmentação combinam-se no processo de democratização pós-guerra fria, processo este enquadrado na globalização, como força também impulsionadora e simultaneamente limitadora. O desejo de

participação nos processos económicos internacionais como factor de progresso e desenvolvimento das economias tem-se revelado como elemento motor de ambos os processos de democratização e globalização. Mas a submissão de valores sociais e culturais a estes mesmos processos tem-se revelado, por seu turno, difícil, em virtude de uma certa homogeneização e absorção de especificidades, inaceitáveis para muitos grupos sociais. Os movimentos anti-globalização têm aqui um papel relevante, chamando a atenção para os perigos de uma globalização sem regras. Centrando-se na dimensão da igualdade inerente ao conceito de democracia, apelam a uma globalização mais altruísta e solidária, onde os países ricos disponham dos meios necessários à concretização de projectos de desenvolvimento nos países menos favorecidos, de modo a diminuir o fosso entre ricos e pobres. A igualdade social e política constituem os princípios base subjacentes a estes movimentos, com base nos quais defendem a democratização das relações globais.

As reacções ao processo global podem ter reflexo directo na democratização, através da afirmação de poderes autoritários limitadores dos princípios base de participação e escolha característicos da democracia, afirmando-se como regimes contra um processo oculto de imposição de uma forma mundial de governação assente nos princípios democrático-liberais. É o caso, entre outros, dos regimes islâmicos que combatem a ordem mundial promovida pelo Ocidente, liderada pelos Estados Unidos.

A tradição islâmica funde num único sistema, o político, o legal e o espiritual, traduzindo uma visão da vida em comunidade claramente distinta da visão secular dos Estados ocidentais. Nesta amálgama de princípios que estruturam a vida política nos regimes islâmicos, a centralização do poder é uma característica fundamental para a manutenção da lei e ordem. À luz dos princípios democráticos liberais proclamados no Ocidente, podemos caracterizar estes regimes como pouco democráticos. As liberdades políticas e cívicas são muito limitadas, bem como a participação popular extremamente restrita. Num entendimento amplo de democracia, questões de direitos humanos e de respeito pelas liberdades fundamentais são, também, frágeis. O papel das mulheres nestas sociedades revela-se inaceitável. As vivências políticas, sociais, culturais e económicas dos mundos árabe e ocidental demonstram o seguimento de caminhos distintos, revelados de forma pragmática na estruturação da vida em sociedade em cada um destes mundos. Pontos de partida distintos com pontos de chegada tão diferentes quanto os regimes por eles abraçados.

A intervenção armada norte-americana no Iraque, em 2003, sem a aprovação prévia de uma resolução nesse sentido no seio do Conselho de Segurança das Nações Unidas, logo, sem a legitimação internacional, visava o desmantelamento da produção industrial de armamento nuclear no país, como ameaça à segurança e estabilidade internacionais. Além do mais, visava o derrube do regime despótico de Saddam Hussein, de um regime que desenvolvia um terrorismo de Estado, e a reposição em seu lugar de um novo governo de orientação democrática, similar, tanto quanto possível, aos governos ocidentais.

Os líderes árabes eleitos têm reportado a ausência de democracia nos seus países ao enraizamento sócio-cultural e histórico que envolve as sociedades islâmicas, à interferência estrangeira como motivando ainda mais a afirmação de um poder autoritário, ou à complexidade do Islão plural, nostálgico, por razões que agora não importa analisar, da *charia*. Mas talvez a verdadeira razão seja mais simples e se encontre na recusa e receio dos líderes locais face a uma eventual perda de poder (*The Economist*, 2003). A democracia não é certamente o modelo último e final, traduzindo o ideal supremo de organização política e social. Mas muitos dos princípios ditos democráticos correspondem ao respeito por valores, liberdades e direitos fundamentais da existência humana. A questão do Ocidente versus mundo islâmico ultrapassa, no entanto, em grande medida, estes aspectos. Desígnios económicos e interesses geoestratégicos de controlo da produção e rotas de distribuição do petróleo, e que pautaram a acção de Washington, levantam interrogações sobre intervenção e imposição, bem como de saber-se até onde poderá ou deverá ir o esforço de democratização: até que ponto este ultrapassa princípios de legitimidade internacional, traduzindo ele mesmo práticas pouco democráticas? Será que o Estado islâmico constitui no mundo político de hoje, “a única alternativa sistémica” à democracia, como pretende Larry Diamond?

Questões que permanecem em aberto, revelando o debate tradicional entre uma visão mais institucionalista das relações internacionais, que promove a integração de esforços no âmbito de instituições plurais, e uma perspectiva mais realista, onde os interesses nacionais se sobrepõem ao interesse colectivo, como evidenciando nesta intervenção.

Perante estas ameaças e desafios, democratização e globalização assumem-se no contexto actual como processos fundamentais na formulação de uma nova ordem internacional. A questão que neste contexto se impõe é a seguinte: como democratizar a globalização?

## DEMOCRATIZAR A GLOBALIZAÇÃO?

Globalização e democratização podem ser entendidos como processos complementares, revelando cooperação e competição, promovendo avanços em conjunto e retrocessos pelas contradições inerentes à própria conceptualização dos termos. Deste modo, os processos democráticos, quer a nível local, nacional ou global necessitam de acompanhamento constante, pois práticas não-democráticas são recorrentes. Será, pois, possível democratizar a globalização?

Um processo desta ordem teria de abranger um conjunto alargado de aspectos, uma vez que os processos de construção democrática não estão confinados aos limites territoriais de um Estado, ultrapassando fronteiras e desenrolando-se num contexto global ao qual poderão ir buscar apoio, ou pelo contrário, encontrar aí obstáculos. A globalização tem-se assumido em muitas circunstâncias como um processo liderado pelos Estados Unidos e respondendo direc-



tamente às suas preocupações, desejos e interesses, erigindo a democratização política, os direitos humanos (e as reformas económicas) como uma exigência à sua assistência. Nesta perspectiva, a globalização não é certamente um processo democrático. Para que esta situação possa de alguma forma ser contornada, uma participação mais activa dos vários intervenientes no processo, de forma directa ou indirecta, é desejável. O sentimento de pertença e benefício face a algo será sempre positivo. Contudo, muitos são os entraves.

A existência de Estados imaturos e a resistência dos poderes do passado, ainda não ultrapassados, têm dificultado o processo. Crescentes problemas sociais e económicos, decorrentes de uma conjuntura global desfavorável também não têm sido adjuvantes. A globalização abre novas perspectivas e oportunidades, mas acarreta também problemas e dificuldades, em particular problemas de desigualdade económica, que têm reforçado os movimentos de contestação a um processo que dizem injusto e ao serviço dos países capitalistas industrializados. Parte do processo mais amplo da globalização, a transição para o modelo democrático e, acima de tudo, a sua implementação efectiva têm questionado a própria dimensão democrática da mundialização.

A democratização da globalização pode ser reforçada através de vários meios, incluindo consultas directas às populações sobre questões globais que afectam o seu quotidiano e as suas vivências, procurando desse modo reduzir o défice democrático da globalização. Sugestões incluem o maior envolvimento dos governos locais nos processos globais, como forma de intensificar a voz das populações no contexto da globalização; promover maior transparência na governação supranacional através de uma maior representação popular na forma de assembleias e da sua efectiva participação nos processos de decisão transnacionais (contrariando o que se passou no contexto da crise do Iraque); e conferir maior dinamismo e valorização à democratização da sociedade civil como factor de promoção de estabilidade e desenvolvimento. Da consolidação de um envolvimento mais alargado de actores e estruturas no processo global, poderão, então, resultar maiores benefícios.

## CONCLUSÃO

O processo de construção democrática e a sua extensão a vastas áreas do globo tem sido pautado por avanços e recuos, não se revelando um processo simples e rápido. Envolvendo diferentes dimensões, actores e factores, têm implicações fundamentais a nível estrutural. Por isso, os processos de democratização são processos com resultados apenas no longo prazo. Enquanto uma intervenção armada para depor um regime político autoritário, por exemplo, pode durar uma questão de semanas, a consolidação de um regime democrático, em todas as suas dimensões, pode demorar décadas.

Incluindo uma enorme variedade de aspectos que permitem de algum modo a avaliação do nível democrático de uma sociedade, a questão do respeito pelos

direitos humanos e liberdades fundamentais, de um modo especial, tem-se assumido como um sinal da realização democrática. Mas muitos outros aspectos fazem também parte desta valoração, incluindo a realização de eleições multipartidárias livres, a existência de voz civil ou uma estrutura organizada e em funcionamento dos meios de comunicação social.

As organizações internacionais, como vimos, têm sido veículos privilegiados de promoção da expansão democrática, através da partilha de princípios, da promoção de relações directas entre Estados e sociedades, e do desenvolvimento e consolidação de instituições democráticas de governo. Princípios que têm estado subjacentes às actividades de grande número de organizações internacionais, nomeadamente, quanto aos esforços da União Europeia quanto ao seu alargamento, como motivação para a integração de dez novos Estados do leste, sinalizando, por um lado, os esforços de construção democrática nestes Estados, e por outro lado, a contribuição da organização para a consolidação e desenvolvimento destes mesmos processos de democratização, como realização essencial dos objectivos de política externa da União.

Nos seus esforços de controlo democrático das forças armadas e de desenvolvimento de cooperação militar, a Organização do Tratado do Atlântico Norte tem também demonstrado um esforço e contributo para a democratização, enquanto por exemplo a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, através da promoção de direitos humanos, monitorização de processos eleitorais e adopção e adaptação de legislações nacionais aos princípios internacionais, tem também revelado a sua possível contribuição para a expansão democrática.

E não esqueçamos a exigência explícita da União Europeia, quanto às práticas democráticas e ao respeito pelos direitos humanos, aos novos Estados-membros, a qual constitui um importante incentivo para a consolidação do processo democrático na Europa de leste e da Turquia ao presente.

Mas se os contributos das instituições e organismos internacionais e transnacionais se têm revelado um factor de integração global, em muitas instâncias estes não têm sido capazes de evitar distorções, traduzidas quer em práticas pouco coerentes no âmbito destes próprios organismos, quer nos países de acolhimento das suas acções. O carácter unilateral assumido no caso da intervenção norte-americana no Iraque ou o regime de Lukashenko na Bielorrússia, respectivamente, são exemplos. Num contexto de globalização, torna-se então evidente o confronto entre forças de integração e fragmentação, que ora impulsionando ora criando entraves ao processo de democratização, têm efeitos profundos no delinear dos contornos democráticos actuais.

Diferentes visões de democracia remetem para diferentes entendimentos do conceito. A evolução democrática tem demonstrando que o ideal democrático tem tido uma tradução prática limitada. A via para a democratização no contexto pós-guerra fria não tem sido linear. A globalização tem certamente aberto novos caminhos e perspectivas, dos quais o entendimento alargado de democracia poderá ser um dos resultados evidentes. A “bola de neve” da democratização, de que Huntington fala a propósito da década de 1990, continua a rolar.

Hoje, o conceito, num sentido amplo, está ligado a questões de segurança e direitos humanos como realizações democráticas fundamentais nas sociedades contemporâneas. Contudo, os diferentes modelos de democratização, como por exemplo o modelo ocidental em contraposição ao islâmico têm revelado as diferentes vias existentes, tal como na formulação de expressões ambíguas – “democracia controlada” ou “democracia incompleta” – que traduzem as dificuldades de operacionalização do conceito, revelando a complexidade da realização democrática, e mais ainda, da sua avaliação.

Não existe, então, um conceito unificado e completo de democracia, bem como o modelo democrático não deverá ser entendido como um modelo perfeito e acabado. As diferentes conceptualizações do termo e as disparidades encontradas na sua materialização prática são resultado dos desenvolvimentos político-sociais e económicos decorrentes das conjunturas nacional e global, sendo que o próprio curso do tempo irá moldando os regimes democráticos existentes, na procura de novas soluções e alternativas para os inúmeros desafios e constantes mutações no sistema internacional. Contudo, sempre na certeza de que o ideal e o real, apesar de inseparavelmente ligados, se revelam invariavelmente distantes.

A globalização da democracia, cujos progressos são extraordinários no mundo pós-guerra fria, revela-se, apesar de tudo, mais vigoroso que a democratização da globalização. Até que ponto a primeira irá acabar por influenciar e determinar a segunda, é e será por muito tempo, uma questão em aberto.

## BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, Peter; WIESSALA, Georg; WILLIAMS, Christopher (eds.), *New Europe in Transition*, Londres, Continuum, 2000.
- ANDERSSON, Andreas, “United Nations Intervention by United Democracies? State Commitment to United Nations Interventions: 1991-1999”. *Cooperation and Conflict – Journal of the Nordic International Studies Association*, 2002, vol. 37, n.º 4.
- BAYLIS, John; SMITH, Steve, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford, Oxford University, 1998.
- BRAUD, Philippe, *Science Politique: La Démocratie*, Paris, Éditions du Seuil, 1997.
- CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth, *Handbook of International Relations*, Londres, Sage, 2002.
- DAHL, Robert, *Democracia*. Lisboa: Temas e Debates – Actividades Editoriais, 2000.
- FREIRE, Maria Raquel, *Conflict and Security in the Former Soviet Union*, Aldershot, Ashgate, 2003.
- GÓMEZ, José María, *Política e Democracia em Tempos de Globalização*, Petrópolis, Editora Vozes, 2000.
- HELD, David; *et al.*, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Cambridge, Polity Press, 1999.
- HELD, David, *Democracy and the Global Order*, Cambridge, Polity Press, 1997.
- HEYWOOD, Andrew, *Politics*. Londres, MacMillan Press, 1997.
- KEGLEY Junior, Charles; WITTKOPF, Eugene, *World Politics: Trend and Transformation*, 5.<sup>a</sup> ed. Nova Iorque, St. Martin’s Press, 1995.

- LECHNER, Frank J.; BOLI, John (eds.), *The Globalization Reader*, Oxford, Blackwell Publishers, 2000.
- SCHOLTE, Jan Aart, *Globalization: a Critical Introduction*, Basingstoke, Palgrave, 2000.
- SMOUTS, Marie-Claude (dir.), *Les Nouvelles Relations Internationales. Pratiques et Théories*, Paris, Presses de Sciences PO, 1998.
- SOUSA, Fernando de, “Portugal, Brasil e a União Europeia”. *Estudos Estratégicos*, Rio de Janeiro, Centros de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra, 2002, n.º 2.
- TOURAINÉ, Alain, *O que é a Democracia?* Lisboa, Instituto Piaget, 1996.
- VASCONCELOS, Álvaro de, “A União Europeia e a Regionalização do Sistema Internacional”. *Negócios Estrangeiros*, 2002, n. 3.
- VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark, *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*, Nova Iorque, MacMillan Publishing Company, 1993.
- Von HIPPEL, Karin, *Democracy by Force: United States Military Intervention in the Post-Cold War World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

# THE STATE AFTER THE NEW WORLD ORDER – LIBERAL DREAMS AND HARSH REALITIES

*Andrew Williams*

## INTRODUCTION: THE STATE AND INTERNATIONAL RELATIONS

This paper<sup>1</sup> will ask a series of hopefully interlinked questions that will re-emerge throughout: Firstly, what is the legacy, positive and negative of the process that I would argue has dominated the last one hundred years, that of the creation of a just and peaceful international order? Secondly, how does this fit into the debate that has emerged since the end of the Cold War about the state? Thirdly, how does this in turn fit into the debate about ‘globalisation’? Finally, where does this leave our notion of order and justice for ordinary people and the international system as a whole? Can we be, cautiously optimistic or just plain pessimistic about the New World Order or the liberal ideas that I would claim underpin it?

Much of the current debate in International Relations (IR) and politics in the more general sense is directed to examining the current situation in which the state finds itself, especially in conjunction with the phenomenon of globalisation.<sup>2</sup> Here liberals quite clearly do not win all the theoretical battles, although arguably liberal ideas such as that of the ‘democratic peace’ where it is asserted that democracies do not go to war with one another, is widely accepted. The alleged demise of the state has been widely blamed for all sorts of conflicts and wars, if one is a good ‘realist’, as well as a possible solution to them, if one is a good ‘liberal’. As Mary Kaldor has suggested, globalisation has itself changed the nature of war, but war has changed the nature of globalisation.<sup>3</sup>

There is of course a paradox inherent in this interest in the state, one that is from a perspective that most ‘realist’ thinkers would not recognise. As Martin Shaw has said, “despite the development of ‘post-international’ politics, state institutions and relations remain a crucial form of power.” Shaw says the reason for this is quite simple. Realists are well called thus because they look at “realities to be explained”, realities such as the continued importance of the state and of war. The opening up of “new terrains of intellectual struggle in economy, gender democracy and human rights” signifies an interest in very “important” areas, but they have not demolished the central realist ground on which most of us stand. Realists, argue Shaw have merely co-opted the expressions such as “nation” or “society” for “state” but all within an understanding of security.<sup>4</sup>

Shaw himself rejects this intellectual annexation as he feels that globalisation has completely changed the equation, for the “global” is principally a structural concept of world social relations, and, as such, it is a direct competitor of the old national-international concept of the social sciences.” But he also says that “globality... is state constituted”, in other words that the present global system was created by states and that this globality in turn now constitutes state relations. The modern world is thus for him one either of a “post-statist world order” or “a world of state unification.” I largely agree with Shaw that we have both the former and the latter in the West, where the state continues to exist but is modified by its relationship with globality. On the other hand outside that charmed circle we could say that the old logics of state weakness, even disintegration, and of inter-state war still prevail, again constituted by those areas relationship to the “global”. Thus we have “post-modern” states in the West and elsewhere joined in regional or even global organisations, “traditional nation states” in much of the world, and “pre-modern” states elsewhere that are confronted with constant internal and external anarchy with points of violent contact between the three kinds of state.<sup>5</sup> For me, the question is, how did we get there?

## **THE NEW WORLD ORDER IN A WORLD OF STATES AND INDIVIDUALS**

I have argued at great length in a book that I published in 1998 entitled *Failed Imagination: New World Orders of the Twentieth Century*<sup>6</sup> that the twentieth century, and indeed probably the twenty-first, has been and will continue for the foreseeable future to be characterised by a debate about the theory and reality of what we have come to call the ‘New World Order’ (NWO). This construct developed from the unpromising beginnings of Woodrow Wilson’s ideas of 1918, often referred to as the ‘14 Points’ and ‘Five Principles’, was developed under the presidencies of Franklin Delano Roosevelt and saw its most recent manifestation during the presidency of then President George Bush Senior. It was based on the concept that the world could learn to be ‘liberal’ in its ideological orientation, that it could come to embrace Western democratic principles and of course, and most importantly, capitalism. This would be underpinned by the existence of a global organisation, or organisations, that would regulate both the over arching problem of global security, but also the subsidiary problems inherent in the freedom granted by liberal values and capitalist practices.

Hence the League of Nations and then the United Nations were supposed to provide a security umbrella, or collective security, under which liberal values and capitalism could flourish. This was extended by the progressive development of a system of global regulatory mechanisms, of which the latest is demonstrated by the expansion of the World Trade Organisation (WTO) to give capitalism structure and rules and to moderate its worst excesses and over-enthu-

siasm. There was also to be a further strengthening of the idea of national self-determination, both for states and for individuals through an extension of the principle of human rights. Consensus that this was the way forward seemed to have been achieved in 1990, with the end of the Soviet Union imminent and its break up into many more national units, the ‘End of History’ proclaimed and the huge expansion of capital into hitherto untouched markets and areas of the world. I well remember going to Eritrea in 1993 to give a series of lectures upon how the new state might see its way to joining the international specialised agencies like the GATT, World Bank and IMF. My speech was larded with references to the benefits of capitalism over Marxist planning, tailored to an audience that I assumed would not want to hear of such things. After all these were dangerous revolutionaries I had been told. Not a bit of it, for the Eritreans that I met politely asked me after ten minutes to get to the point. What was in it for them in these organisations, as they were already convinced by the benefits of capitalism? Marxism had ended with independence.

Yet only a few short years after that we have the spectacle of the WTO being disrupted in the heartland of capitalism, Seattle, and in the recently converted democracy of the Czech Republic. To get into the WTO building now is not the easy thing that it was when I lived in Geneva last in 1985. No one had heard of the GATT then, now as a WTO it is seen as the heart of darkness. Even innocuous sounding agreements like the General Agreement on Trade in Services (GATS) are seen as the work of the devil, destined even to close down the University of Kent by banning publicly funded universities. We also have the spectacle of the World Economic Forum in Davos being disrupted by protestors and a World Social Forum being set up to counter ‘Planet Davos’<sup>7</sup>.

So what is going on? The answer must lie in the very success of the NWO. Success naturally breeds opposition, and this is to be welcomed. Without opposition there can be no doubt that the power accrued to the main beneficiaries of the NWO, principally the West, but especially the liberal heartland of the United States and Great Britain, could have been abused as all power can be. Many would say that it already has been. But on the positive side for me, and for many others, the NWO opened up the possibility of a new form of social liberation through the spread of liberal ideas, ones which would free individuals, minorities and peoples. The idea of self-determination, from peoples to individuals was at the heart of both the Wilsonian project and that of the liberal ideal as well. It required that the role of the state be diminished and the power of the individual be enhanced.

Nowhere is this clearer than in the diminishing power of the state to actually change people’s lives in the way it used to. The power of global forces and institutions is routinely blamed for ‘straight bananas’ in the EU, or the need to modify national legislation to fit with WTO rulings. Taxes are withdrawn because the target can merely move ‘off-shore’, as was demonstrated in March 2001 when British betting taxes were greatly reduced to attract British betting firms back ‘on-shore’.

However, liberals see the state as a social construct. And as David Forsythe, one of the greatest exponents of human rights, has put it, “[I]like the concept human rights itself, the idea of state sovereignty is a claim relating to proper exercise of public authority, a claim to be evaluated by the rest of the international community. Thus state sovereignty is not some immutable principle decreed in fixed form once and for all time, but rather an argument about state authority whose meaning and scope are constantly subject to re-evaluation.”<sup>8</sup>

This is the nub of the problem. Liberals believe that the state is being modified in the interest of the individual. Many individuals in Western societies welcome this as a possibility to extend their domain of personal freedom to gain and be accorded respect and make money, to paraphrase Francis Fukuyama.<sup>9</sup> But what about those who do not have states that protect them from the wolves of capitalism or indeed liberty, and what is to guarantee the very basic framework of civil society and protection that is one of the very reasons for the state’s existence? To put it at its most crude, does freedom to make money and exercise individual rights to various kinds of freedom for some, thereby mean that many who cannot or will not ascribe to this dogma will be thrown into the dustbin of history? This is the view taken by many in the countries of the former Soviet Union. It is also at the heart of many in the West itself (Robert Putnam is a good example) who see the decline of social capital in the United States as a direct result of too much liberty and too little community.

Fukuyama has himself recognised this dilemma, in his later work on social capital. Other ‘communitarian’ philosophers like Amitai Etzioni and Anthony Giddens have spoken of the need for a ‘Third Way’ that will resurrect the creation of social capital even in countries that do not conspicuously lack it, like the United States and Britain.<sup>10</sup> Yet this does not seem to have stilled the protest from those in the West that assert that the hidden agenda of the Third Way is an expansive and predatory globalisation in the sole benefit of capitalist interests. How much more worried should we be about countries that have had none of the benefits of capitalism but arguably many of the problems?

## **THE PROBLEM OF LIBERALISM**

The first way to attack this dilemma must be to look at liberalism itself. The NWO is an idea essentially posited on liberal ideas of what is the ideal form of political community. As Richard Bellamy has written: “Today all major groupings employ the liberal language of rights, freedom and equality to express and legitimise their views and demonstrate a corresponding general acceptance of liberal conceptions of democracy and the market. From new right conservatives to democratic socialists, it seems we are all liberals now.” (n.b. small ‘l’) Why is this? Because for Bellamy “liberal ideas and politics fashioned the states and social and economic systems of the nineteenth century, creating the institutional framework and the values which most of us in the West continue to live and to think.”<sup>11</sup>



However it is evident that this does *not* mean that we have a universal evolution towards freedom and equality of opportunity or that industrialisation has everywhere resulted in liberal democracy as Fukuyama claimed in the *National Interest* version of ‘The End of History’. Liberals themselves realise this and many complain that they “feel badly let down by the historical process as a number of their core assumptions were called into question by the further development of the very social order that they had helped to create.” Bellamy goes further and says that we now see liberalism’s transformation [or] “mutation from ideology to meta-ideology [as] indicative of its current theoretical and political bankruptcy.”<sup>12</sup>

The problem says Bellamy is often one of competing liberties, and the search for the best possible ‘overall’ balances of freedom. Obvious examples of this are opportunity of opportunity, sexual equality, and freedom of speech, privacy, and what balance to give to each of these. Equally it is widely accepted, even by economists, that there is no such thing as ‘free markets’ or absolute freedom. So is there ‘evolution’ towards this through the eventual “harmonization of individual life plans”? Or is this just a secular theory of “progress” based on ethical economic relationships, meritocracy, and ‘improvement’ – so that “freedom, reason, morality and progress” combined with “self-realization” come to be the basic building blocks of liberal belief.<sup>13</sup>

However, we would still not absolutely disagree with John Locke (attrib.), that “absolute liberty... equal and impartial liberty is the thing that we stand in need of” and “liberty is a power to act or not to act, according as the mind directs.”<sup>14</sup> It is ascribed to the *individual*, it is undogmatic, admires “knowledge”, it is “reasonable” or “moderate”, it rejects ‘opinion’ when that is dogmatic – as the past 200 years have shown that can lead to wars galore. Locke therefore (and all Liberals since) espouses “the greatest possible equality within liberty” – a necessarily slow and deliberate process, as has been liberal democracy itself.<sup>15</sup> Locke was writing in the context that most of us would recognise as prevailing in large areas of the world today – after a Civil War (1642-49) and a ‘Glorious’ Revolution (1688); and with the rise of a (Whig) Oligarchy, so that any freedom was only for a very few. His concern, in the words of Massimo Salvatore, was “the problem of liberty, of man’s right, within limits, to live his own life, think his own thoughts, act on the basis of his own decisions; as well as the desire to think freely, the duty to participate freely in the government of the national community, and the pride which belongs to the free citizen of a free commonwealth.” He wanted what all liberals want, “progress, peace and prosperity... [the] components of the liberal dream”.

Locke also came out of an age when anything seemed possible – scientific advance had made it so, and intellectual change had challenged all the bases of society – religion, government by royalty, economic feudalism. These forces still exist and still resist liberal solutions. The liberalism that Locke described, or aspired to, inspired several generations of foreign thinkers – Voltaire, Montesquieu (wanted British institutions in France); the liberals of the Frankfurt

Parliament in Germany in 1848; Cavour in Italy; Jefferson and Washington in America. It espoused the idea of equality of rights and duties (but not for Locke modern universal democracy); as much liberty as is possible given our imperfectible human natures, to reduce arbitrary power to a minimum against despotism. So in many ways, it could be said that we have the same problem today as 300 years ago.<sup>16</sup>

If only it were that simple! Against Lockean beliefs we find ranged a powerful coalition. For against the cosmopolitan liberal instincts of a Locke, who has clearly had an enormous impact on thinking in the United States through the US Constitution as well as in the land of his birth, there stands what is arguably the opposite belief system of philosophers like Hegel and Rousseau. For these key interpreters of the world, as well as ultimately Hegelian thinkers like Karl Marx (the accusation of Karl Popper in the *Open Society and its Enemies*) men find their freedom in obedience to the law, so society has more rights than the individual. In this way of looking at the world, liberty is thus not an absence of constraint; it is being part of a community, of giving oneself meaning. The state, for Rousseau and Hegel, is the best part of oneself, so to obey it is to obey one's higher instincts – the social bond is all. This was the logic of the French Revolution (hence Rousseau's central philosophical role in that), and of nationalism (hence Hegel's central role in that). So should Hegel and Rousseau be seen as the "enemies" of other kinds of liberty?

It could be argued that liberalism has its answer to this in the thinking of John Stuart Mill. Mill thought that freedom in pre-modern times was the defence of the weak against arbitrary government, and government was seen as separate from ordinary men.<sup>17</sup> Mill's contribution was to ask: a) what different kinds of happiness there are and how do we seek them, and; b) what are the bases of human liberty – "the value and nature of human freedom, of the conflicts that arise between the citizen and the state and between the individual and the mass or herd." In particular Mill echoes Burke and, particularly, de Tocqueville, in warning against the threats to liberty from the Mass and the "tyranny of prevailing feeling" as well as from the state. So liberty for Mill is liberty of thought and feeling; liberty of taste; liberty to freely associate as long as it does not harm others. Governments must endeavour to make sure this happens. This will encourage a healthy collision of opinion and discussion as to the validity of opinion, but not to major social conflict. Difference will be celebrated not used as an excuse for exclusion or persecution.

As McCallum pointed out in 1948, "[t]he Covenant of the League of Nations and the Atlantic Charter are in some degree expressions of this idea... they are the distinguishing badge of our type of polity" and had been challenged by "states that have honoured free discussion less and deliberately harnessed truth to policy, rather than policy to truth... and destruction has come upon them".<sup>18</sup> The state in this way of looking at the world was both the problem and the tool with which to solve the problem. Get the kind of state right, argued Mill and many other liberals since, and you get the world right. Harold Laski was thus

expressing a classic Millian idea when he wrote: “I mean by liberty the absence of constraint upon the existence of social conditions which, in modern civilisation, are the necessary guarantees of individual happiness... Liberty always implies a limitation of political authority, and it is never attained unless the rulers of a state can, where necessary, be called to account”.<sup>19</sup> So liberty for Laski is a “negative” (“absence of constraint”) and addresses power: “Power, as such, when uncontrolled, is always the natural enemy of freedom”.<sup>20</sup> Isaiah Berlin was also a great advocate of this distinction in his *Two Concepts of Liberty*, 1958 and put the concept in its most classic form. However, for him ‘negative’ meant “freedom from interference”.<sup>21</sup>

However, this implies inevitable moral conflict, as how can there NOT be interference when clear moral rules are being broken? How can we not, for example, interfere in the face of genocide? Why don’t we *always*? Against this the enemies of liberalism and liberty often condemn it for its contradictory nature, its attempts to find universal man-made answers to God’s problems. For a small but significant group that has some importance in national and international politics, such as the ‘right’, which has often been portrayed as religious and traditional, liberals are seen as irreligious and radical, destroying proper values. From the ‘left’ Marxists have attacked it for being too dominated by one class, the bourgeoisie, a class dominated by wealth, obsession with property, and deep inequality. In other words, for the two ‘wings’ around liberalism it is seen as deeply hypocritical. The left says that unemployment is caused by free enterprise, capitalism leads to war etc.; equally, from the right, that democracy leads to rule of the mediocre rather than to Plato’s philosophers’ republic.

## WHITHER THE STATE IN A GLOBALISING WORLD?

We could therefore ask where the state will go in the apparent rout of both left and right, until recently at least, and under the fire of globalisation which can be seen as the liberal dream writ large. The answer can also be found in the dictums of great liberal philosophers of the past. As Hobhouse wrote in 1911: “The modern state is the distinctive product of a unique civilisation. But it is a product which is still in the making, and a part of the process is a struggle between new and old principles of social order.”<sup>22</sup> Post Cold War Liberal thinking has had a new impulse and has been most concerned to (re-) find the balance between state intervention and the individual, as well as between state responsibilities and those of the ‘international community’ for other states and peoples’ problems.<sup>23</sup> This has merged with what has been referred to as the dilemmas of ‘humanitarian intervention’, where international organisations, or coalitions of states acting in their name, have intervened to correct abuses of human rights as they are defined by, essentially, liberal states. It is obvious that this will lead to what Etzioni calls the problem of “autonomy” versus that of “order.”<sup>24</sup> The Wilsonian NWO was arguably to make the world safe for states

and peoples to exist in harmony with one another, but also arguably only of those states that are democracies in the liberal sense. Does that mean we should not extend the same protection to those states that are not liberal, that do not fulfil the strict guidelines of democracy in the Western liberal sense?

### **THE STATE, SELF-DETERMINATION AND INTERNATIONAL RELATIONS POST-1990**

One of the increasingly important categories of reflection in IR since the end of the Cold War within the more general musing about the state has been around the notions of the 'Frontier', or the 'Border'. This has partly been because of the already noted increasing obsession with the reputed 'decline' of the state. It has also partly been due to a renewal of interest in secession and self-determination and a corresponding increase in interest in the idea of 'identity' and how this relates to borders, on all continents<sup>25</sup>. That these three broad areas (the state, frontiers and self-determination) are overlapping, are often used in the same sentence and are in many ways conflated and confused will be of no surprise to most of the readers of this paper. But while the NWO liberal theorist, indeed the practitioner, will be happy to see self-determination, in theory at least, he will also be worried that this will lead to disorder, fragmentation and ultimately anarchy. Not every people can have a state, as United Nations Secretary-Generals from Boutros Boutros Ghali to Kofi Annan have pointed out.<sup>26</sup>

Thomas Wilson and Hastings Donnan suggest an initial way round these dilemmas by stepping back from the propositions that have been made about the "deterritorialised nature of post-modernity". They further suggest that the (post-modernist) emphasis on the "seductive discourse of the new politics of person and identity" needs to be complemented by "a renewed commitment to the recognisable and concrete manifestations of government and politics at local levels and at the level of the state." They rightly stress that the state "sustains its historically dominant role as an arbiter of control, violence, order and organisation for those whose identities are being transformed by world forces". They also propose that studying the phenomenon of "borders and borderlands" in a way that takes into account the every day struggles of ordinary people may give us insights into the shifting pattern of meaning that is the state and its myriad impositions on peoples' lives. As a review of Donnan and Wilson's book indicated this approach allows us to concentrate not only on the problems caused by the state but also by the problems caused to the state, and ordinary people, by "regionalism and ethno-nationalism on one hand and supranationalism on the other."<sup>27</sup>

I would suggest that, in a way that anthropologists like Wilson and Donnan cannot, but we as political scientists must, that this musing about borders and borderlands might help us to understand why some of the conflicts persist in

this supposed era of liberal triumph. For example, it does remain to be explained, to my satisfaction at least, why those living in the poorest and most obscure corners of Asia and Europe should fight so hard to assert their ‘rights’ to sovereignty where a rational choice might be to give up such a chimera and opt for regional integration into a much stronger and effective system of governance, such as with either the Commonwealth of Independent States (CIS) or the European Union (EU) in the case of states of the Former Soviet Union (FSU). That would fit in well to the NWO logic of a gradually expanded liberal polity, assuming of course that Russia can now be seen as much more ‘liberal’ and ‘democratic’ state than has ever been the case hitherto.

It would be possible to hypothesise that most of the conflicts now assailing the FSU, the Former Yugoslavia, Africa and elsewhere are to do with a rethinking on the ground of the many of the old established categories of state logic, in much the way that Martin Shaw is cited as doing at the beginning of this paper. In particular we have had to re-address the main questions of to what extent we can say that self-determination is a clear normative category of state legitimisation, and what implications this would have in turn for such sub-norms as succession and secession. All these norms have had to be rethought on a number of occasions over the last two hundred years, indeed ever since the creation of the archetypal modern states of the French revolutionary era and beyond. They cannot be said to be based on ‘settled norms’ in spite of a multitude of books having been devoted to their consideration, as the context in which they have evolved has itself been constantly changing.

The main elements that make up the ‘international’ are a moving feast. The state has evolved from a basic feudal model to the supposedly sophisticated multicultural model we see today in Western societies. Equally war as the main legitimiser of state existence has evolved in parallel with the changes to state structure. It is no longer quite so true as it was to echo Charles Tilly’s famous “war made the state and the state made war.” It might be said that war has not entirely lost its legitimizing aspect, both for those who participate in it or those who intervene to try and ‘resolve’ it. However, the economic and societal structures that originally gave birth to modern states and communities have themselves undergone huge change so that it is now possible to “re-imagine political community” as David Held and others have suggested.<sup>28</sup> Sorting out what is the ‘chicken’ or the ‘egg’ of such change has become the staple fare of many academics in the field of international relations and politics more broadly. The wider question, and one that is indeed the \$50 million question in IR, is whether war can be replaced as the legitimizer of statehood by something less destructive, along the lines of the liberal dream of a New World Order?

One clear change that has emerged is that between the growing power of the individual as an actor in global politics and the way in which that phenomenon has interacted with globalisation and led some to assert that we have moved towards the creation of a global civil society of which the state itself may end up as the major victim. This may in turn lead to a different kind of

world order, one based on “cosmopolitan democracy” rather than the state, in which human rights will be a primary settled norm. I personally find it difficult to go quite that far, having more sympathy with Chris Brown’s communitarian scepticism about the replacement of world order by one based on such ‘idealist’ precepts and even more so in his assertion that debates about rights are not new.<sup>29</sup> But it is clear that we are now living through a period where definitions of world order are changing, and with that there is at least the possibility of considering anew such concepts as self-determination, secession and succession.

The New World Order of 1990 had (and has) at its heart a renewed Wilsonian commitment to the self-determination of peoples in line with the thinking on the subject that has developed ever since 1918. This involves the idea that every people should ideally have its own state, a problematic ideal given the huge number of peoples and their inevitable historical mixing. Hence Wilson always intended his ideal to be made possible by a liberal democratic framework that would guarantee the rights of minorities within such states and even give the concept of citizenship that went beyond national or ethnic identity. The lessons of these ambitions in practice, which have included ethnic war, secession struggles and other horrors, has meant that self-determination in its post-Cold War version has become inextricably combined in the Western liberal mind with ‘human rights’ as the main aim of the struggle for self-determination. So we now have to ask ourselves which ‘self’ is being determined, and most Western commentators and actors in international politics would now answer ‘the individual’ Croat, Moldovan, Eritrean or whatever. However, we should ask ourselves whether we should not be more cautious, as Chris Brown suggests we should be, about such claims.

### **SELF-DETERMINATION AS A REALISTIC CATEGORY IN A GLOBALISING WORLD?**

Self-determination, as we have noted, is a spectrum of claims for independent activity. Hence the claim to live in, or want to live in, a liberal democratic society as a person would be for many advocates of self-determination as important as the national claim to self-determination and one which would have greater resonance if one considered oneself as part of a community with relatively lower personal ambitions for independence of action and thought. Liberals assume that human rights should accrue to individuals per se, that these are universal, inalienable and that governments’ main task is to uphold these.

But it is a fact that in many parts of Eastern Europe, Africa and Asia, indeed in many parts of Russia itself, the government’s writ does not run, or if it does it is weak and challenged. As a consequence many of those who voted for President Vladimir Putin in early 2000 did so because they paradoxically believed that it was necessary to strengthen the coercive military and policing powers of the state in order to give some chance for that same state to defend their rights

as individuals. This paradox was all the more important in that many of the inhabitants of all parts of the FSU have not been able in any meaningful sense to exercise economic rights within or without their country, or certainly to exercise their human needs for basic health care, employment, or in many cases education in the way that we would normally understand this in the West. Many inhabitants of the old Soviet Bloc look back in nostalgia to the days of the Soviet universal welfare state.

### A STATE BASED ON HUMAN RIGHTS?

There can therefore be a clear wish among all of the population of the FSU, or Africa, for ‘human rights’, but it must be said that this wish when examined carefully bears far more resemblance to a communitarian view of what guarantees such rights than to a liberal view. Where the liberal sees rights as inherent to what Chris Brown calls “ethical communities [where] ... rights [a]re widely honoured and respected”, many in the FSU see rights as coming out of a communitarian, indeed Hegelian, community of “three institutional elements or moments, the family, civil society and the state – the role of these institutions being to ‘constitute’ individuality.”<sup>30</sup> Even a passing acquaintance with the space that is now the FSU indicates that the family is a very strong structure there, indeed the only part of a true individuality that survived many decades of oppressive Soviet rule. Civil society itself, in the sense of independent institutions such as churches, universities, and non-governmental formations, were either totally subjected to the state or very weak indeed. The Soviet state itself was constitutive of every-day reality, but it has not been replaced in the way that Western liberals seem to often assume by alternative legitimised structures such as commercial activity and non-governmental organisations. As has been the case in many parts of Africa, both the state and civil society in many parts of the FSU mean a weak and loose coalition of forces that sometimes work together but largely do not. The result for ordinary people is a life that is nasty, brutish and short, as in Russia where male life expectancy is now in the middle 50s. As a direct consequence of this the Western model of the liberal state is seen by ordinary people in very unfavourable comparison with the ‘good old days’ of the communist state. In place of the social institutions of the *Komsomol* and party rallies the population is asked to fight each other for dominance in a market economy. The first may have been boring and occasionally oppressive, but it did not starve the ordinary person to death. The results are that those who can make money through native wit or mafia-like activities live in compounds with high walls and bodyguards while those who cannot live in a huge ghetto of the dispossessed. Social capital in the communist state was created by the state, now it has to be created by the individual, and there is little evidence that this can be easily done. The old joke that ‘Capitalism is the oppression of man by man – Communism is the other way round’ now has a curious symmetry about it.

The kinds of community on which conceptions of the future of states in much of the FSU, or indeed of the newly created states in Africa like Eritrea, should or could be based are not necessarily going to be those assumed by western commentators or inter-governmental agencies. However it is those voices which tend to drown out those which are seen as those of a pre-globalising world order. That this should be so is understandable only by assuming that old-fashioned views of state community are well and truly dead. However, in the hearts and minds of many of those excluded from the globalising market place this is not the case.

Much of the heart of the dilemma lies in the division between those who genuinely believe that their future economic, social and cultural well-being will be best ensured by linking up with one of two different type of identity/state groupings. This could be either a liberal, Western grouping devoted to the principles of the free-market, and a pluralistic form of democracy summed up by the EU, and the security umbrella provided by NATO, or it could be a version far closer to the security umbrella provided by the new Russia, a more mixed and less free-market economy and the more familiar structure of the CIS. The divides are not about those between 'civilisations', as Samuel Huntington would have us believe, but over political and economic ideology. It might even be possible to speculate that the affinity expressed by supporters of the Milosevic regime for Russia was less to do with 'ethnic' ties than over such ideological belief in the probable return of more Soviet-style structures, a different kind of 'community' than that espoused by Slovenia or many democratic Serbs for example. A clear case in point is the expressed desire of the Taiwanese Chinese for a liberal democratic future under the umbrella of the West, not that of the peoples' Republic of China, still seen as being in the thrall of communism. The battleground is thus not over civilisation or ethnicity, but rather over different versions of the ideal community to which the group in question feels it wishes to belong, in the long run if not in the short run.

## **CONCLUSION: PESSIMISM OR OPTIMISM?**

The premise of this paper was that the NWO was a framework within which we have all now to work, and one that was cemented by the end of the Cold War. It is widely assumed that we were going to create a globalising liberal world in which the state would eventually give way to the wider structures of the NWO, and in particular to global capitalism, notions of identity and human rights and all be protected by the global security umbrella provided by the United Nations. We now seem to be back to a much more sober assessment of the NWO. It was a nice idea, but one that has proved very difficult to implement, as successive UN fiascos have demonstrated in Somalia, Rwanda and other places. Even where these attempts have been met with more success as in the regional actions, outside or within the legislative framework of the UN as



with the states in the Former Yugoslavia, there has been widespread disagreement about how these actions can or should be conducted. In some parts of the world, arguably most, human rights abuses are widespread, either by states, as in Zimbabwe, or by bandit groups, as in Sierra Leone.

So is the attack on liberalism outlined by Bellamy and others justified? Should we throw out the baby of liberalism with bathwater of the NWO? I would argue firstly, in the time-honoured words of Chou en Lai about the French Revolution that “it is much too early to say.” But I would also argue that the debate that has been now rekindled three times by the proclamation of a NWO has served to powerfully entrench the liberal ideals by which the international community basically has to regulate itself if it does not want perpetual war or at least Samuel Huntington’s ‘Clash of Civilisations’. The argument about the NWO should not therefore be, as Chomsky asserts, that we have a Yankee (or an Anglo-Saxon) dominated world order that only serves the interests of American or British capital.<sup>31</sup> This would be ridiculous in itself given that other varieties (Chinese, Rhineland etc.) of capitalism have done and will do well out of a liberal world order. It should rather be about what else we would like to see in its place, and if we really do want illiberalism to sweep the board.

I would suggest that the basic principles of liberalism, about tolerance, charity and faith in the future are not only ideals to which we must all aspire, but also ones that are built into the world’s great religions. If we were *told* that Muslims or Christians or Jews are all intolerant fanatics we would not thereby *believe* that Islam, Christianity or Judaism is made up of intolerant dogma and basic tenets. Neither should we believe that liberals are all hypocrites and that order is not indeed compatible with both sound organisational and normative principles but also with an evolving system of states that can and should defend their citizens’ basic and more political and civil rights. The United Nations that sponsored this conference was set up to effect this task within the NWO ideas conceived by Wilson, and Roosevelt, but since largely subscribed to by most other thinking people.

But where we must not despair about the ultimate rightness of a liberal belief system, neither must we descend into the complacency that was the hallmark of the 1990 NWO. It is clear that is grasping at the ‘peace dividend’ we forgot that liberal beliefs have to be fought for. In 1939 there was a widespread belief that liberal democracy was finished, and that all that we had left was recourse to racial and ideological atavism. In those circumstances Soviet Russia was looked to as a possible saviour for a civilised view of community and humanity. Luckily the United States then provided material and moral leadership and proved otherwise. Now other forms of atavism, some of which have distorted age-old humanistic belief systems, many of them religious, with messages of hate and difference to their own ends. Liberalism is again under attack, and again suffering from self-doubt, and it must defend itself and those who look to it for help. It must do so not only with the kinds of action we saw in Bosnia and Kosovo, understandable as those were. It must also get a much bet-

ter grip on rebuilding such societies as the former Yugoslavia and Soviet Union, not only in terms of economic infrastructure, but also in helping the local population rebuild social capital. At present we are much better at destroying bridges in Novi Sad across the Danube than in rebuilding them. And much better at encouraging states to demand their self-determination than in helping them once they have. If we are to give a true alternative to the insane communitarianism of a Milosovic we must give a viable alternative as we once did to those oppressed by Hitler, including the Germans. And that alternative must consist in far greater generosity and the much better organisation of assistance to those in need, one that does not use up 80-90% of its effort in maintaining its own infrastructure.<sup>32</sup>

As Lionel Robbins once said memorably of an early UN conference: “It is not difficult to agree that people should have more food, that agriculture should be widely balanced, that the economy should expand and that peace should be ensured. It is very easy to be friendly in a luxury hotel with all expenses paid and no binding commitments on the agenda. When we did touch on bread and butter issues... opinion was by means so united.”<sup>33</sup> That was in 1944, and it is still true.

## NOTES

- 1 An earlier version of this paper was presented to a Conference organised by the United Nations University on “‘The New Diplomacy’: Like-Minded Countries and Non-Governmental Organizations: The Development of International Law”, Amman, Jordan, 5-7 April 2001.
- 2 See for example, VAN CREVELD, Martin, *The Rise and Decline of the State*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999; HALL, John A. (ed.), *The State of the Nations: Ernest Gellner and the Theory of Nationalism*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998; BADIE, Bertrand, *The Imported State: The Westernization of Political Order*. Stanford, Stanford University Press, 2000.
- 3 KALDOR, Mary, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge, Polity, 1999.
- 4 SHAW, Martin, “The State of International Relations” in VANDERSLUIS, Sarah Owen, *The State and Identity Construction in International Relations*. London, Macmillan/Millennium, 2000, pp. 7-8.
- 5 SHAW, Martin, “The State of International Relations”, *op.cit.*, pp. 16-24.
- 6 WILLIAMS, Andrew, *Failed Imagination: New World Orders of the Twentieth Century*. Manchester, Manchester University Press, 1998.
- 7 LLOYD, John, “Attack on Planet Davos”, *Financial Times*, 24-25 February 2001.
- 8 FORSYTHE, David, *Human Rights in International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 20.
- 9 FUKUYAMA, Francis, *The End of History and the Last Man*. New York, The Free Press, 1992; *Trust*. New York, The Free Press, 1995 and; *The End of Order*. London, The Social Market Foundation, 1997.
- 10 ETZIONI, Amitai, *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society*. London, Profile Books, 1997 and *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*. New York, Crown, 1993; GIDDENS, Anthony, *The Third*

- Way and Its Critics. Cambridge, Polity Press, 2000. These writers have been immensely influential in the thinking of both British and American governments since 1992, especially those of Prime Minister Tony Blair and President Bill Clinton, and even, some would suggest, George Bush Junior (thanks to Dr. Ruth Abbey for this).
- 11 BELLAMY, Richard, *Liberalism and Modern Society*. Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 1992, p. 1.
- 12 *Ibid*, p. 2.
- 13 This passage inspired by BELLAMY, Richard, *op.cit.*, pp. 2-3.
- 14 LOCKE, John, *An Essay Concerning Human Understanding*, 1694, quoted by SALVATORI, Massimo, p. (xxx).  
 15 SALVATORI, Massimo, pp. (xxx-xxxviii).
- 16 SALVATORI, Massimo, Preface, pp. (x) and (xviii).
- 17 MILL, John Stuart, *Essay On Liberty*. Oxford, Basil Blackwell, 1948 (originally 1859).
- 18 McCALLUM, R. B., “Introduction to Mill”, *op.cit.*, 1948, pp. vii-xvii and MILL, John Stuart, *Representative Government*, 1861.
- 19 LASKI, Harold, *Liberty in the Modern State*, pp. 49-50.
- 20 *Ibid*, p. 52.
- 21 BERLIN, Isaiah, *Two Concepts of Liberty*, 1958.
- 22 HOBHOUSE, L.T., *Liberalism*. London, William and Norgate, 1911, p. 7. Richard Bellamy (1992) notes that this book has been described as “the best formulation of the new English liberalism”, BELLAMY, Richard, *op.cit.*, p. 49.
- 23 This debate over how “neutralist” or “libertarian” liberalism should be is very marked in political thought of Nozick, Hayek, Dworkin and Rawls; NOZICK, Robert, *Anarchy, State and Utopia*; RAWLS, John, *A Theory of Justice*, 1971; SANDEL, M., *Liberalism and Its Critics*. Oxford, 1984; ARBLASTER, Anthony, *The Rise and Decline of Western Liberalism*. Oxford, 1985; GRAY, John, *Liberalism*. Milton Keynes, 1986; KUKHATHAS, Chandran, *Hayek and Modern Liberalism*. Oxford, Clarendon Press, 1989. cf. BELLAMY, Richard, 1992, pp. 219-248) in which he basically concludes that this view of a neutralist state leads to moral and social bankruptcy as it does not confront the problems of society (p. 218). The main answer of the Libertarians (roughly speaking!) has been to trust the market (Hayek, Nozick, Dworkin) or to intervene more actively (Rawls) and redistribute goods, nationally and (Beitz) internationally. But, says Bellamy, liberalism still depends on the basic ideas of the early liberals (Mill, even Locke) – the “liberal ideology of early capitalism... Outside the historical context which gave them practical force, liberal principles cease to be compelling. They cannot function as neutral presuppositions of universal validity. At best, they represent highly problematic goals to be achieved, and as such in competition with other, equally valuable, forms of human well-being” (Bellamy, p. 252).
- 24 ETZIONI, Amitai, *The New Golden Rule*, *op.cit.*, pp. 34-57.
- 25 See for example, VANDERSLUIS, Sarah Owen, *The State and Identity Construction in International Relations*, *op.cit*; SCHOPFLIN, George, *Nations, Identity, Power*. London, Hurst, 2000; RUBIN, Barnett R. and SNYDER, Jack, *Post-Soviet Political Order: Conflict and State Building*. London, Routledge, 2001. On secession and self-determination see, *inter alia*, HANNUM, Hurst, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of Human Rights*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1990; MOORE, Margaret, *Self-Determination and Secession*. Oxford, Oxford University Press, 1998 and WILLIAMS, Andrew, *Failed Imagination*, *op.cit*, Chapter 8.
- 26 The classic statement of this was in the *Agenda for Peace* of 1992.
- 27 HUDSON, Robert C., “Taking a look at the border picture”, *The Times Higher*, 2 March 2001.
- 28 HELD, David, *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge, Polity, 1995; ARCHIBUGI, Daniel; HELD, David and KOHLER, Martin, *Re-imagining Political Community*. Cambridge: Polity, 1998.

- 29 BROWN, Chris, "Universal Human Rights: A Critique", in DUNNE, Tim and WHEELER, Nicholas (eds), *Human Rights in Global Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- 30 BROWN, Chris, *op.cit.*, pp. 110-111.
- 31 HUNTINGTON, Samuel, *The Clash of Civilisations and the Remaking of World Order*. New York: Simon and Schuster, 1996; CHOMSKY, Noam, *World Orders, Old and New*. London, Pluto Press, 1994.
- 32 The figure is one that I certainly recognise for actions by the UN in many of its operations in the field. The new UNDP annual report is, I believe, to touch on this issue directly.
- 33 Lionel Robbins to his Diary in March 1943, quoted by SKIDELSKY, Robert Skidelsky – *John Maynard Keynes: Fighting for Britain*. Vol. 3. London: Macmillan, 2000, p. 301.

# DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

*Nuno Valério*

## INTRODUÇÃO

É hoje habitual considerar a existência de um regime político democrático como uma das características definidoras do verdadeiro desenvolvimento das sociedades humanas.<sup>1</sup> Se se admitir essa definição de desenvolvimento, é claro que todas as sociedades humanas altamente desenvolvidas têm regimes políticos democráticos (se não tivessem não seriam altamente desenvolvidas), embora possa haver sociedades humanas com regimes políticos democráticos que não sejam altamente desenvolvidas (por lhes faltarem outras características relevantes); e é claro que a existência de um regime político democrático tem de preceder o atingir de um elevado grau de desenvolvimento ou ser concomitante com ele.

Na pesquisa que este texto se propõe fazer, vai, porém, ser adoptada uma definição menos exigente de desenvolvimento, que não pressupõe a existência de um regime político democrático. Mais precisamente, vai ser adoptada uma definição de desenvolvimento estritamente económica, que apenas corresponde ao atingir de um limiar mínimo para o nível de vida médio da sociedade humana em consideração. Com esta definição, adquirem sentido as duas perguntas seguintes: existe uma elevada associação entre a característica do elevado desenvolvimento e a característica do regime político democrático entre as sociedades humanas dos princípios do século XXI? As actuais sociedades humanas altamente desenvolvidas e com regimes políticos democráticos tornaram-se primeiro altamente desenvolvidas e depois democráticas, ou tornaram-se primeiro democráticas e depois altamente desenvolvidas? A primeira destas perguntas tem sido frequentemente colocada e respondida de forma positiva. Será brevemente analisada numa primeira secção do texto. A segunda não é habitualmente colocada. Será um pouco mais longamente analisada numa segunda secção do texto, da qual resultarão as suas principais conclusões.

## DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO EM PERSPECTIVA ESTÁTICA: A SITUAÇÃO EM PRINCÍPIOS DO SÉCULO XXI

Considere-se o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas de 2002. No seu quadro A1.1, cento e setenta e três países estão ordenados pelo seu nível de desenvolvimento humano e classificados segundo cinco índices subjectivos de nível de democracia. Uma análise impressionista do quadro não deixa dúvidas sobre a associação positiva entre nível de desenvolvimento e grau de democracia. Para formalizar esta conclusão recorrendo a um teste estatístico, considerem-se a classificação dos países em três grupos segundo o nível de desenvolvimento (desenvolvimento humano alto, intermédio e baixo) e a classificação dos países em dois grupos segundo o grau de democracia (índice de voz e responsabilidade positivo ou negativo). Eis a respectiva tabela de contingência:

Nível de desenvolvimento	Índice de voz e responsabilidade		
	Positivo	Negativo	Total
alto	45	5	50
intermédio	30	48	78
baixo	5	31	36
total	80	84	164

Observação – Nove países não estão classificados segundo o índice de voz e responsabilidade.

O teste do qui-quadrado com quatro graus de liberdade mostra que a probabilidade de a associação positiva verificada entre o nível de desenvolvimento e o índice de voz e responsabilidade ser devida ao acaso é inferior a 1%.

## DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO EM PERSPECTIVA DINÂMICA: QUAL DELAS PRECEDEU A OUTRA?

Para a consideração desta questão, dividiram-se os países do mundo em sete grupos, com diferentes características geográficas, civilizacionais e de evolução histórica contemporânea:

a) A Europa Ocidental, de matriz civilizacional cristã e secularista e que não conheceu regimes políticos de ditadura partidária comunista na sua história contemporânea.

b) A Europa Oriental e antiga União Soviética, de matriz civilizacional cristã ou islâmica e secularista e que conheceu regimes políticos de ditadura partidária comunista na sua história contemporânea.

c) O Novo Mundo anglo-saxónico, de características civilizacionais e

históricas semelhantes à Europa Ocidental, mas de localização geográfica ultramarina (e matriz cultural especificamente britânica).

d) A América Latina, Antilhas e Caraíbas, também de características civilizacionais e históricas semelhantes à Europa Ocidental e localização geográfica ultramarina (e matriz cultural em geral especificamente latina, ou mesmo mais precisamente ibérica).

e) O Islame, de matriz civilizacional islâmica e que não conheceu regimes políticos de ditadura partidária comunista na sua história contemporânea.<sup>2</sup>

f) A Ásia Oriental e do Sul, de matriz civilizacional hindu, budista ou confucionista e que, conforme os casos conheceu ou não regimes políticos de ditadura partidária comunista na sua história contemporânea.<sup>3</sup>

g) A África subsariana, cuja matriz civilizacional tradicional foi radicalmente transformada pela matriz civilizacional cristã e secularista durante o período de domínio colonial europeu que conheceu na época contemporânea.

As vantagens desta divisão aparecerão claramente com a análise realizada.

Foram construídos quadros que procuram carrear os dados necessários para uma análise da questão da precedência entre a democracia e o desenvolvimento. Para todos os países para os quais são apresentadas estimativas da evolução do rendimento nacional por habitante em Maddison (1995) e Maddison (2001)<sup>4</sup> são registados a data desde a qual o país tem um regime político democrático (ou nenhuma data se o país não tem hoje um regime político democrático) e o rendimento nacional por habitante nessa data (ou em 1998 se o país não tem hoje um regime político democrático).

As datas de início de um regime político democrático continuado (ou o juízo da ausência desse regime político ainda hoje) foram determinadas com base em dois critérios: gozo de independência política por parte do país e escolha do principal órgão de governo através de eleições competitivas com participação da generalidade dos cidadãos. É claro que as decisões envolvem sempre uma dose importante de subjectividade. Para minimizar essa subjectividade, assinalaram-se sempre como não tendo um regime político democrático os países que no já citado Relatório sobre o Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas de 2002 têm um índice de voz e responsabilidade negativo.<sup>5</sup> As observações acrescentadas aos quadros procuram expor as principais dificuldades específicas encontradas. Como dificuldade genérica, há que assinalar a relativa ao voto feminino. Deve considerar-se democrático um regime político no qual as mulheres não têm direito de voto? Hoje em dia a resposta negativa é mais ou menos óbvia, mas o contrário aconteceria no princípio do século XX. Optou-se por não impor essa exigência que, como é fácil de compreender, tornaria as datas de estabelecimento de regimes democráticos e os níveis de rendimento correspondentes mais homogêneos, visto que nenhum país poderia ser considerado democrático até ao início do século XX e a maior parte só se poderia considerar democrático já adiantado o século XX.

Sobre as estimativas do rendimento nacional por habitante apenas há que chamar a atenção para o facto de estarem expressas em dólares americanos a preços de 1990, de acordo com a fonte. Estes valores deverão ser multiplicados por um factor da ordem de 1,25 para se transformarem em euros actuais.

## EUROPA OCIDENTAL

Todos os dezasseis países da amostra deste grupo têm hoje regimes políticos democráticos consolidados e podem ser considerados altamente desenvolvidos.<sup>6</sup>

A implementação definitiva de regimes democráticos nestes países processou-se em quatro vagas:

- a) Uma no século XIX, abrangendo a Grã-Bretanha, a Suécia e a Suíça.
- b) Uma segunda no imediato primeiro após-guerra do século XX, abrangendo a Finlândia e a Irlanda.
- c) Outra no imediato segundo após-guerra do século XX, abrangendo os países que fizeram parte do Terceiro Império Alemão (Alemanha e Áustria) e os países por ele ocupados durante a Segunda Guerra Mundial (Bélgica, Dinamarca, França, Itália, Noruega e Países Baixos).
- d) Uma última na década de 70 do século XX, abrangendo a Espanha, a Grécia e Portugal.

A vaga de democratização do século XIX foi, é de sublinhar, bastante mais vasta, podendo mesmo dizer-se que abrangeu a generalidade dos países do grupo.<sup>7</sup> Nem todos eles se poderiam na época considerar altamente desenvolvidos, mas não pode haver dúvida de que os países economicamente mais desenvolvidos tenderam a liderar o processo, que se generalizou depois, em parte como resultado de um efeito de imitação.<sup>8</sup>

A vaga de democratização imediatamente posterior à Primeira Guerra Mundial corresponde à conquista da independência por dois países que apenas podem ser considerados medianamente desenvolvidos na época.<sup>9</sup> A evolução económica posterior dos dois países foi algo diferente: a Finlândia evoluiu para um elevado nível de desenvolvimento económico com alguma rapidez, a Irlanda manteve-se durante largas décadas um país apenas medianamente desenvolvido, vindo, entretanto, a tornar-se uma espécie de campeão do crescimento económico no contexto europeu em finais do século XX.

A vaga de democratização imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial coloca um problema crucial, mas que não pode ter aqui qualquer desenvolvimento: o de um país altamente desenvolvido e democratizado de uma forma aparentemente estável, como a Alemanha, ter voltado a um regime tipicamente ditatorial<sup>10</sup> na década de 30 do século XX. Como resultado desse facto e da agressividade bélica da Alemanha nos anos seguintes, vários outros países



altamente desenvolvidos da Europa tiveram hiatos na sua vida democrática, só regressando estavelmente a ela depois de libertos da ocupação alemã. Os rendimentos médios por habitante apresentados por alguns destes países na data da libertação são conjunturalmente baixos, devido ao impacto negativo da guerra e da ocupação, mas excedem claramente o rendimento médio do mundo (da ordem dos 2 100 dólares), pelo que não pode duvidar-se de que se tratava de países altamente desenvolvidos.

A única exceção será a Itália, país então apenas medianamente desenvolvido, pois tinha um rendimento médio por habitante de apenas cerca de 90% da média mundial. Também apenas medianamente desenvolvidos eram, na época, os outros três países mediterrânicos cuja democratização estável só ocorreu na década de 70 do século XX, depois de um período que os colocou no limiar de um alto nível de desenvolvimento.<sup>11</sup> Tal como a Finlândia e a Irlanda, também estes países mediterrânicos conheceram depois da sua democratização bons desempenhos em termos de crescimento económico, acabando por tornar-se países altamente desenvolvidos.

Em síntese, parece possível sugerir que, na Europa Ocidental, a democratização estável apenas arrancou em concomitância com o crescimento económico moderno nos países que lideraram esse processo e apenas alastrou de forma estável para países que eram alta ou medianamente desenvolvidos. No segundo caso, parece ainda ser necessária uma trajectória posterior de consolidação simultânea da democratização e do desenvolvimento para que o processo não tenha retrocessos, possíveis mesmo em casos de países com um nível de desenvolvimento elevado, pelo menos até à Segunda Guerra Mundial.

País	Democracia desde	Rendimento	Observações
Alemanha	1949	3 642	1
Áustria	1955	5 053	2
Bélgica	1944	4 025	3
Dinamarca	1945	4 874	3
Espanha	1978	9 468	
Finlândia	1919	1 610	
França	1944	2 399	3
R. U. da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte	1832	1 984	4 - 5
Grécia	1974	7 350	
Irlanda	1922	2 625	
Itália	1945	1 880	3
Noruega	1945	3 665	3
Países Baixos	1945	2 621	3
Portugal	1976	7 008	
Suécia	1867	1 664	4 - 6
Suíça	1874	2 202	4 - 6

- 1 – A data indicada é a da formação da República Federal da Alemanha (Occidental). A República Federal da Alemanha absorveu a República Democrática Alemã (Alemanha Oriental) em 1990. Em rigor, só então terminou o estatuto de ocupação pelas potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial. O fim de um regime de ditadura partidária comunista na República Democrática Alemã datava do ano anterior.
- 2 – A data indicada é a do fim do estatuto de ocupação pelas potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial.
- 3 – A data indicada é a do fim da ocupação efectiva completa pela Alemanha durante a Segunda Guerra Mundial.
- 4 – A data indicada é a da reforma eleitoral que acabou com as principais restrições ao voto masculino.
- 5 – O valor do rendimento por habitante é uma interpolação exponencial.
- 6 – O valor do rendimento por habitante refere-se a 1870.

## EUROPA ORIENTAL (E ANTIGA UNIÃO SOVIÉTICA)

O conjunto de países que consta do quadro da Europa Oriental e antiga União Soviética engloba seis antigas democracias populares, seis estados dos Balcãs Ocidentais (cinco dos quais estados sucessores da Jugoslávia) e quinze estados sucessores da União Soviética. A sua principal característica comum é terem conhecido durante períodos mais ou menos longos, mas sempre de várias décadas, regimes políticos de ditadura partidária comunista, regimes que entraram em colapso com o enfraquecimento e posterior implosão da União Soviética em finais dos anos 80 ou princípios dos anos 90 do século XX.<sup>12</sup>

A partir daí, pode dizer-se que houve trajectórias políticas divergentes. Alguns países consolidaram regimes políticos democráticos de forma relativamente rápida. Outros mantiveram regimes não democráticos ou estabeleceram regimes democráticos cuja consolidação parece relativamente frágil. Essa diver-

gência parece ser condicionada por dois factores: o nível de desenvolvimento e as eventuais perturbações ligadas a conflitos armados.

De uma forma geral, pode dizer-se que todos estes países emergiram dessa época de ditadura partidária comunista com um nível de desenvolvimento económico mediano,<sup>13</sup> embora alguns deles (sobretudo na Europa Oriental entre o Báltico e o Adriático) se aproximassem já de um nível de desenvolvimento elevado e outros (sobretudo no Turquestão) não se afastassem ainda muito de um nível de desenvolvimento baixo. Não espantará que entre os primeiros se encontrem sobretudo casos de democratização aparentemente consolidada e

País	Democracia desde	Rendimento	Observações
Albânia	1997	2 243	
Arménia	—	3 341	
Azerbaijão	—	2 135	
Bielorrússia	—	5 743	
Bósnia-Herzegovina	—	2 751	
Bulgária	1990	5 552	
Casaquistão	—	4 809	
República Checa	1993	7 812	1
Croácia	1995	5 107	2
Eslováquia	1993	5 905	1
Eslovénia	1991	10 018	
Estónia	1991	9 757	
Geórgia	—	2 737	
Hungria	1990	6 471	
Letónia	1991	8 890	
Lituânia	1991	8 068	
Macedónia	—	2 922	
Moldávia	1994	2 994	
Polónia	1991	4 739	
Quirguistão	—	2 042	
Roménia	1992	2 811	
Rússia	—	4 523	
Sérvia-Montenegro	—	2 729	
Tadjiquistão	—	830	
Turcomenistão	—	1 723	
Ucrânia	—	2 528	
Usbequistão	—	3 296	

1 – A data indicada é a da divisão da antiga Checoslováquia.

2 – A data indicada é a do fim da guerra civil contra a secessão da Cráina e da Eslovénia.

entre os segundos sobretudo casos de não democratização ou democratização aparentemente não consolidada.

Os conflitos armados atormentaram sobretudo os Balcãs Ocidentais, o Cáucaso e o Turquestão. Em todos os casos prejudicaram quer o desempenho económico, quer os processos de democratização.

## NOVO MUNDO ANGLO-SAXÓNICO

Incluem-se neste grupo quatro antigas colónias britânicas, que quase se poderia dizer que são economicamente desenvolvidas (com rendimentos por habitante claramente superiores à média mundial) e politicamente democráticas desde que se separaram da Grã-Bretanha. O desenvolvimento económico resulta de três factores: abundância de recursos naturais, por se tratar de regiões anteriormente ocupadas por sociedades com economias locais não-sectorializadas de predação; alta qualidade dos recursos humanos, por se tratar de sociedades que herdaram a tradição britânica de elevados padrões educativos; abundância de recursos produzidos, por se tratar de economias que receberam vultuosos fluxos de capitais de origem britânica, movimentos esses propiciados pela preservação da matriz cultural britânica. O que pode ser considerado a tradição democrática terá igualmente origem na afinidade cultural com a Grã-Bretanha. Esta regularidade só é perturbada pela permanência da escravatura numa parte dos Estados Unidos da América até meados do século XIX.<sup>14</sup>

País	Democracia desde	Rendimento	Observações
E.U. da América	1865	2 288	1 - 2
Austrália	1901	5 041	2
Canadá	1867	1 631	2
Nova Zelândia	1907	4 709	2

1 – A data indicada é a da 13ª emenda à Constituição que aboliu a escravatura em todos os estados. Note-se que o governo federal declarara em 1863 a escravatura abolida nas zonas que não controlava dos estados que tinham abandonado os Estados Unidos da América (o que foi apenas uma tentativa frustrada de desencadear uma revolta de escravos nos Estados Confederados da América) e que os Estados Confederados da América tinham efectivamente abolido a escravatura em 1864. Por isso, a escravatura continuou a existir até 1865 nos estados onde existia anteriormente e que não tinham abandonado os Estados Unidos da América (e nos territórios dos estados que tinham abandonado os Estados Unidos da América e que não estavam sob controle dos Estados Confederados da América quando estes aboliram a escravatura).

2 – Os valores indicados para o rendimento são interpolações exponenciais.

## AMÉRICA LATINA (E ANTILHAS E CARAÍBAS)

Dos vinte e um países da amostra a maioria tem um regime democrático (e todos os outros, com excepção de Cuba, que mantém ainda hoje um regime de ditadura partidária comunista, poderiam reclamar a existência de democracias,

se bem que não consolidadas), mas raros têm democracias antigas. A única anterior à Segunda Guerra Mundial, o México, conheceu durante longas décadas um regime de partido dominante, cuja genuinidade democrática foi frequentemente posta em dúvida. As outras anteriores à década de 80 do século XX, ou correspondem a antigas colônias britânicas, ou podem suscitar idênticas dúvidas de consolidação, com exceção da Costa Rica. Só nas décadas de 80 e 90 do século XX se verificou uma verdadeira vaga de democratização estável.

É habitual relacionar este atraso e fragilidade da democratização dos países latino-americanos com a sua matriz cultural ibérica.<sup>15</sup> Também se poderia relacioná-lo com o desenvolvimento económico tardio (e ainda não consolidado em casos de verdadeiro desenvolvimento elevado)<sup>16</sup> desta parte do mundo. Na verdade, embora o país com mais elevado rendimento por habitante do grupo, a Venezuela, seja classificado com um índice de voz e responsabilidade negativo (talvez um pouco injustamente, mas é certo que o seu regime democrático está longe de se ter consolidado), os restantes países medianamente desenvolvidos que se aproximam de um nível de desenvolvimento elevado têm todos já regimes democráticos (geralmente relativamente recentes, após hiatos de dita-

País	Democracia desde	Rendimento	Observações
Argentina	1983	7 437	
Bolívia	1997	2 398	
Brasil	1985	4 918	
Chile	1989	6 377	
Colômbia	—	5 317	
Costa Rica	1949	1 963	
Cuba	—	2 164	
Dominicana	1966	1 412	
Equador	—	4 165	
Guatemala	—	3 375	
Honduras	—	2 035	
Jamaica	1962	2 722	
México	1934	1 333	
Nicarágua	—	1 451	
Panamá	1990	4 476	
Paraguai	1993	3 273	
Peru	1999	3 666	
Salvador	1992	2 287	
Trindade e Tobago	1962	6 514	
Uruguai	1984	5 520	
Venezuela	—	8 965	

duras militares, que derrubaram experiências democráticas precoces e não consolidadas). Como seria de esperar, entre os países de menor desenvolvimento económico existem menos casos de regime democrático, sendo a República Dominicana e a Jamaica os casos a assinalar de democracia relativamente estável sem um desempenho económico de longo prazo claramente favorável.<sup>17</sup>

## ISLAME

Os únicos países do mundo islâmico com um índice de voz e responsabilidade positivo são o Covaite e a Jordânia, o que é talvez lisonjeiro para eles e injusto para a Turquia, que teve o seu último governo militar nos princípios da década de 80 do século XX. Os rendimentos por habitante são extremamente heterogéneos, mas é claro que é razoável questionar se os mais elevados da amostra, fruto da exploração excepcional de um recurso natural, o petróleo,

País	Democracia desde	Rendimento	Observações
Afeganistão	—	514	
Arábia Saudita	—	8 225	
Emirados Árabes Unidos	—	13 857	
Argélia	—	2 689	
Baraine	—	4 620	
Bengala	—	835	
Catar	—	7 304	
Covaite	—	11 273	
Egipto	—	2 128	
Iémene	—	2 298	
Indonésia	—	3 031	
Irão	—	4 265	
Iraque	—	1 131	
Jordânia	—	4 129	
Líbano	—	3 445	
Marrocos	—	2 693	
Mauritânia	—	993	
Omã	—	7 267	
Paquistão	—	1 952	
Síria	—	5 765	
Sudão	—	880	
Tunísia	—	4 190	
Turquia	—	6 552	

podem ser considerados sinal de verdadeiro desenvolvimento económico estrutural. Tudo isto aponta para explicações da ausência de regimes democráticos semelhantes às encontradas para a América Latina: matriz civilizacional desfavorável e ausência de desenvolvimento económico elevado consolidado. De qualquer forma o primeiro factor deverá provavelmente ser acentuado,<sup>18</sup> porque nem entre os países medianamente desenvolvidos deste grupo se encontram abundantes casos de experiências de democratização.

## ÁSIA ORIENTAL E DO SUL

A Ásia Oriental e do Sul compreende um conjunto apreciável de países com regimes democráticos consolidados, o qual coincide aproximadamente com o dos países alta ou medianamente desenvolvidos. O Japão, a Coreia (do Sul) e Singapura (aos quais se poderiam juntar a Formosa, não incluída na amostra por falta de dados) lideraram o grupo em termos cronológicos e lideram-no hoje em termos de nível de desenvolvimento. A Índia merece destaque especial, porque é o primeiro país que se encontra nas amostras consideradas que parece apresentar uma democracia consolidada e um nível de desenvolvimento ainda relativamente baixo.<sup>19</sup> A Malásia é talvez mais um caso em que a classificação negativa no índice de voz e responsabilidade é um pouco injusta, mas seria mais um caso em que a democratização se deu com um nível de desenvolvimento intermédio e se consolidou concomitantemente com o crescimento económico.

País	Democracia desde	Rendimento	Observações
Cambodja	—	1 058	
China	—	3 259	
R. da Coreia (do Sul)	1987	6 916	
R. D. P. da Coreia (do Norte)	—	1 183	
Filipinas	1986	1 983	
Índia	1977	937	
Japão	1949	1 731	
Laos	—	1 104	
Malásia	—	7 328	
Mianmar	—	1 050	
Mongólia	1990	1 333	
Nepal	—	954	
Singapura	1965	2 667	
Sri Lanca	—	3 451	
Tailândia	1992	5 325	
Vietname	—	1 677	

A consideração de diferentes matrizes civilizacionais dentro deste grupo não parece muito frutuosa, pois se encontram casos de democratização entre países de tradição hindu, budista e confucionista. Já as diferentes experiências históricas na época contemporânea apontam pelo menos para o facto de não parecer ser fácil a adopção de regimes democráticos entre os países que conheceram ditaduras partidárias comunistas.

## ÁFRICA SUBSARIANA

A regra na África subsariana é desenvolvimento baixo e ausência de democracia, pelo menos consolidada. As excepções completas à regra – isto é, países com desenvolvimento mediano e democracia aparentemente consolidada – encontram-se apenas no extremo sul do continente (África do Sul, Botsuana, Namíbia) e em pequenos estados insulares (Cabo Verde, Maurícia, Seicheles). O Senegal pode ser considerado uma excepção incompleta, porque a consolidação aparente da democracia se fez num país ainda relativamente pouco desenvolvido.<sup>20</sup> O Benim, Madagáscar e o Mali surgem como casos de democracia claramente não consolidada (situação que, aliás, outros países poderiam mais ou menos justamente reclamar). O único caso de rendimento por habitante relativamente elevado sem aparente evolução no sentido democrático é o do Gabão, a respeito do qual vale a pena lembrar que o rendimento tem em grande medida a ver com a exploração de petróleo, configurando uma possível analogia com casos encontrados no grupo dos países islâmicos.



País	Democracia desde	Rendimento	Observações
África do Sul	1994	3 717	
Angola	—	647	
Benim	1990	1 144	
Botsuana	1966	473	
Cabo Verde	1991	796	
Camarões	—	1 008	
Comores	—	522	
R. Centro-Africana	—	653	
Chade	—	471	
Congo	—	2 239	
R. D. Congo (ex-Zaire)	—	353	1
Costa do Marfim	—	1 373	
Djibuti		1 061	
Gabão	—	4 886	
Gâmbia	—	850	
Gana	—	1 244	
Libéria	—	931	
Madagáscar	1993	710	
Mali	1992	757	
Maurícia	1956	2 594	
Moçambique	—	1 187	
Namíbia	1989	3 539	
Níger	—	532	
Nigéria	—	1 232	
Quênia	—	1 075	
Ruanda	—	704	
Seicheles	1992	5 360	
Senegal	1981	1 259	
Serra Leoa	—	558	
Somália	—	883	
Suazilândia	—	2 793	
Tanzânia	—	553	
Togo	—	644	
Uganda	—	726	
Zâmbia	—	674	
Zimbabué	—	1 448	

1 – O rendimento indicado refere-se ao ano de 1992.

## CONCLUSÕES

A consideração dos cento e quarenta e três países da amostra<sup>21</sup> parece permitir a conclusão de que a implementação e sobretudo a consolidação da democracia política requer determinados níveis de desenvolvimento económico, os quais variam, porém, no tempo e no espaço. Na verdade, certas épocas históricas (como o século XIX na Europa Ocidental) e certos enquadramentos civilizacionais (como os de matriz cristã e secularista e eventualmente os de matriz hindu, budista e confucionista) parecem mais favoráveis à evolução no sentido da democracia. São muito raros os casos de países que pareçam ter consolidado um regime político democrático sem, pelo menos, terem concomitantemente arrancado decididamente no sentido de um processo de desenvolvimento económico.<sup>22</sup> Em contrapartida, nenhum país parece ter consolidado um nível elevado de desenvolvimento económico sem ter sofrido uma evolução concomitante no sentido da democracia.<sup>23</sup>

Tudo isto aponta, como é fácil ver, para linhas de possível investigação extremamente interessantes: como formalizar a relação entre democracia e desenvolvimento? Como explicar as exceções à regra da sua tendencial associação? Como explicar as diferenças entre épocas históricas e entre matrizes civilizacionais no proporcionar de um enquadramento favorável à democracia? Questões que há que deixar pendentes no final de um texto que não visava mais do que lançar o seu debate numa perspectiva histórica.

## NOTAS

- 1 Veja-se, por exemplo, AMARTIA, Sen, *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- 2 É claro que alguns países islâmicos conheceram regimes de ditadura partidária comunista durante a época contemporânea, mas esses faziam parte da União Soviética.
- 3 Trata-se de um grupo talvez excessivamente heterogéneo, mas uma análise mais desagregada não se revela particularmente útil num texto como este.
- 4 MADDISON, Angus, *Monitoring the World Economy 1820-1992*. Paris, OECD, 1995; *The World Economy. A Millennial Perspective*. Paris, OECD, 2001.
- 5 Nos comentários chamou-se a atenção para os casos em que isso pareceu conduzir a uma classificação inadequada de um país como não-democrático.
- 6 Pode acrescentar-se que os países (Chipre, Islândia, Luxemburgo e Malta) que não constam da amostra, por não serem apresentadas séries retrospectivas a seu respeito por Angus Maddison, partilham esta situação.
- 7 É possível argumentar que os regimes liberais do século XIX não eram democráticos, porque mantinham restrições censitárias ou capacitárias ao sufrágio. Neste sentido, só em finais do século XIX e princípios do século XX se encontram verdadeiros regimes democráticos, e num número restrito de países, exactamente os mais desenvolvidos economicamente, devido à perda de significado das restrições censitárias e à generalização da instrução elementar.
- 8 Note-se que na data indicada para o estabelecimento definitivo de um regime democrático na Grã-Bretanha o rendimento médio por habitante no mundo (710 dólares) era cerca de 2,8 vezes inferior ao desse país e que na data indicada para o estabelecimento definitivo de um regime democrático na Suécia e na Suíça o rendimento médio por habitante no mundo (867 dólares) era, respectivamente, cerca de 1,9 e 2,5 vezes inferior aos desses países.

- 9 O rendimento médio por habitante do mundo imediatamente após a Primeira Guerra Mundial era da ordem dos 1 600 dólares, o que era da ordem de grandeza do rendimento médio por habitante da Finlândia e cerca de dois terços do rendimento médio por habitante da Irlanda.
- 10 Embora se autodenominasse de “democracia germânica”. O uso de designações envolvendo o termo “democracia” adjectivado para apresentar regimes ditatoriais ao longo do século XX (e princípios do século XXI) foi (e é) abundante, testemunhando a popularidade da imagem da democracia.
- 11 Mesmo o mais baixo dos rendimentos médios por habitante dos três, o de Portugal, era já na época cerca de 1,7 vezes a média mundial (da ordem dos 4 100 dólares).
- 12 Numa outra perspectiva, as democracias populares e os estados sucessores da União Soviética (juntamente com a Mongólia, incluída no quadro da Ásia Oriental, e com Cuba, incluída no quadro da América Latina) constituíam uma espécie de esfera de influência da União Soviética.
- 13 O rendimento médio por habitante no conjunto da economia mundial era da ordem dos 5 100 dólares no início da última década do século XX.
- 14 O que também não se pode considerar ao arremio das tradições britânicas, até finais do século 18 profundamente ligadas ao tráfico e à exploração de escravos, apesar das instituições protodemocráticas internas. A viragem antiesclavagista da Grã-Bretanha apenas ocorreu já depois da independência dos Estados Unidos da América.
- 15 Recorde-se que também os países ibéricos se democratizaram tardiamente, como assinalado a propósito da Europa Ocidental.
- 16 O país com rendimento médio por habitante mais elevado da amostra, a Venezuela, tem um rendimento médio por habitante que é cerca de 1,6 vezes a média mundial de 5 709 dólares em 1998.
- 17 O rendimento médio por habitante da Jamaica em 1998 (3 533 dólares) pouco excedia 60% da média mundial e o da República Dominicana era ainda ligeiramente inferior.
- 18 Recorde-se que também os países de matriz cultural islâmica da antiga União Soviética não têm ainda hoje regimes democráticos, como se constata pelo quadro respeitante ao grupo da Europa Oriental e antiga União Soviética.
- 19 O seu rendimento médio por habitante em 1998 (1 818 dólares) era de cerca de um terço da média mundial.
- 20 O rendimento médio por habitante em 1998 (1 302 dólares) é inferior a um quarto da média mundial.
- 21 Aos quais se poderia ter acrescentado o caso de Israel, um país que suscitaria claras dificuldades de classificação num dos sete grupos considerados, cujo regime político interno é indubitavelmente democrático desde a sua independência em 1948, que configura um caso de país medianamente desenvolvido nessa época (o rendimento por habitante era de 2 818 em 1950) e que constitui mais um exemplo de consolidação concomitante da democracia política e do desenvolvimento económico. Tudo isto se não se quiser invocar a existência de leis discriminatórias contra os cidadãos de origem árabe e a ocupação continuada de territórios cuja soberania o direito internacional não lhe reconhece como argumentos contra a sua classificação como país democrático, o que apenas mais sublinharia a sua indiscutível originalidade no contexto do mundo posterior à Segunda Guerra Mundial.
- 22 Como oportunamente assinalado, os únicos casos que parecem configurar esta situação são a Índia e o Senegal.
- 23 Apenas dez países apresentam rendimentos por habitante superiores à média mundial (e um nível de desenvolvimento que pode ser considerado intermédio) e ausência de regime político democrático. Cinco são países islâmicos com monarquias absolutas (Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Catar, Covaite e Omã), um sexto caso (o da Síria) pode ser considerado análogo, apesar do regime republicano formal, dois (Malásia e Turquia) foram oportunamente mencionados como possíveis casos de classificação algo injusta como países com regimes não democráticos, outro (Venezuela) poderia reclamar a existência de um regime democrático embora claramente não consolidado, um último (a Bielorrússia) parece ser um caso claro de ditadura partidária pós-comunista.

# CONFIANÇA E DEMOCRACIA

*Isabel Babo Lança*

*“A confiança não pode ser exigida, pode somente ser oferecida e aceite.”*

Luhmann, Trust and Power

Nas sociedades actuais, marcadas por dois aspectos que desde a modernidade não deixaram de se acentuar, o individualismo e a divisão social do trabalho<sup>1</sup>, a questão da confiança tem ganho uma crescente importância, na própria medida em que, como consideram os cientistas sociais, a confiança funciona como um mecanismo social fundamental, sem o qual não se estabeleceriam relações interpessoais e relações nas instituições<sup>2</sup>. Isto porque, como veremos, o aumento do individualismo e da liberdade pessoal, assim como a especialização do trabalho, requerem a confiança. Mostraremos que as relações de confiança são próprias dos tempos modernos e das sociedades modernas desenvolvidas, aquelas que, precisamente, assentam numa maior liberdade individual e, por isso mesmo, numa maior abertura a acções possíveis.

A ideia que aqui pretendemos defender é que um dos desafios da democratização no mundo pós-guerra fria é a experiência da confiança, ou seja, que a democratização do mundo supõe, de modo informal, relações interpessoais de confiança e confiança nas instituições. Consideramos que as sociedades não democráticas tendem a minar as relações de confiança, assim como também sabemos que nas sociedades democráticas existem quebras mais ou menos acentuadas de confiança, na justiça, na política, no ensino, na economia... Com esse propósito, de ligar a democratização do mundo pós-guerra fria à experiência da confiança, mostraremos que a confiança é uma atitude especificamente moderna e defenderemos que se desenvolve sobretudo onde impera a justiça e o respeito pelo outro, ou pelos direitos humanos em particular.

Começaremos assim por analisar a noção de confiança e as suas componentes, associando a confiança aos tempos modernos, para, depois, passarmos à confiança nas instituições e à ideia que a democratização do mundo será (ou *deverá ser*), em princípio, acompanhada da confiança necessária à acção em comum.

## MODERNIDADE E CONFIANÇA

A importância do tratamento do tema da confiança é colocada em destaque pelo sociólogo alemão G. Simmel, faz já um século, ao considerar que a con-

fiança “é uma das forças de síntese mais importantes na sociedade”<sup>3</sup>. As relações sociais para se desenvolverem e perdurarem supõem antes de mais uma atribuição de confiança, tal como a vida em sociedade requer a confiança nos outros, nas instituições e nos sistemas abstractos que presidem hoje a inúmeros sectores das relações sociais. É por isso que Giddens<sup>4</sup> considera que uma exigência de confiança acompanha a modernidade; a sua atribuição aos outros, às instituições, aos saberes especializados e às tecnologias é essencial nas sociedades modernas.

Pode aliás considerar-se que, nas sociedades tradicionais (pré-modernas), em que não existe uma diferenciação e especialização do trabalho social como nas sociedades desenvolvidas, as relações de confiança não são propriamente necessárias, na medida em que grande parte da vida social assenta em sistemas de obrigações recíprocas, num saber comum e em práticas sociais partilhadas, onde a variabilidade dos comportamentos (e dos costumes) é reduzida e a liberdade pessoal praticamente inexistente. Acontece que a conquista da individualidade do homem moderno é correlativa ao aumento do poder de decidir e à liberdade de acção, o que torna este mesmo homem mais imprevisível, porque dispõe de uma multiplicidade de possibilidades de agir e de liberdade de escolha. A esta contingência liga-se a necessidade de confiança, na própria medida em que a confiança ajuda a lidar com a multiplicidade de acções possíveis: confio no outro e, porque faço confiança nele, posso não ter em conta a contingência relativa a todas as suas possibilidades de escolha e de acção. Como muito claramente defende Luhmann, a confiança é um mecanismo de “redução da complexidade”: “A confiança está associada à redução da complexidade e, mais especificamente, desta complexidade que se introduz no mundo resultante da liberdade dos outros seres humanos”<sup>5</sup>.

É por isso que autores como Luhmann, Giddens ou Seligman consideram a confiança como um fenómeno moderno. Nas sociedades tradicionais, Seligman<sup>6</sup> identifica um elevado nível de *confidence* ou controlo (que o autor distingue de *trust*, na linha de Luhmann), que assenta basicamente numa grande previsibilidade dos comportamentos, a partir duma forte combinação entre familiaridade e sanções nas relações sociais. Isto na medida em que se trata de sociedades em que os laços de parentesco constituem sistemas de obrigações e de responsabilidades, que garantem elevada previsibilidade dos comportamentos, a que se pode acrescentar o conhecimento pessoal do outro. Em contrapartida, quanto mais as sociedades se desenvolvem e urbanizam, e a esfera pública, que é o lugar do anonimato por excelência, se alarga, tanto mais se diversificam as relações em público e o conhecimento do outro diminui, tornando-se necessária a confiança (*trust*).

É que a ordem social, em geral, se assenta sobre a base do contrato social<sup>7</sup> e, por aí, inclui as obrigações recíprocas e as sanções, também supõe a ausência de conhecimento do outro e as relações anónimas, advindo daí a necessidade de relações de confiança. Como sublinha Seligman:

“Para que a confiança adquira um sentido, para que se torne necessária, foi preciso que o indivíduo livre e autónomo (e portanto não susceptível de ser conhecido) se tenha imposto.”<sup>8</sup>

É assim que a ordem social da sociedade moderna pressupõe a confiança, e menos o conhecimento das qualidades pessoais do outro<sup>9</sup>. Como considera Seligman, que liga a confiança à promessa, o novo modelo de comunidade política vai formar-se baseado na promessa:

“É esta dissolução dos laços locais, territoriais e primordiais que acompanhou a entrada da Europa na era moderna e é esta destruição dos laços de ligação local e primordial aos pais e aos vizinhos, aos usos territoriais e locais, que forçou o estabelecimento de novas relações de confiança generalizada (*generalized trust*) na Europa ocidental, que fez da própria ideia de “promessa” uma ideia central na teoria política moderna nos seus inícios (...). Porque o que é uma promessa, senão um acto da vontade que convida estranhos, quer dizer pessoas que não partilham qualquer laço de afinidade, ou de parentesco, ou mesmo alguma crença comum, a fazerem confiança?” (ibid.).

A promessa abre-se ao futuro. A promessa e a declaração de manter a sua promessa, que nos permite depositar confiança naquele que não conhecemos mas com quem mantemos uma relação de negócio ou de delegação de poder (o deputado, o governante), é antes de mais uma relação de confiança. Na promessa, como no compromisso, existe a liberdade de acção (a liberdade de manter a sua promessa e a liberdade de comprometer-se), que é também risco ligado à liberdade de acção do outro (o outro pode agir de modo diferente daquele que eu espero), comportando uma temporalidade organizada em termos de futuro<sup>10</sup>. Como tão bem observou Simmel, “a confiança é uma hipótese sobre uma conduta futura”<sup>11</sup>.

É por isso que a confiança pressupõe uma parte de inesperado, sendo sobretudo requerida quando nos situamos nos limites do conhecimento do outro e da previsibilidade do seu comportamento (aspecto este a que voltaremos). Enquanto nas sociedades tradicionais, em que os níveis de incerteza e contingência se concentravam sobretudo nos perigos naturais (catástrofes, epidemias, etc.) e menos na lógica da vida-em-comum, a atribuição de confiança não era sentida como necessária. Mas quando o indivíduo detém liberdade de acção e poder de decisão aumentam a incerteza e o risco, sendo requeridos níveis de confiança mais elevados; embora também se possa dizer que não são necessários senão certos conhecimentos para que exista a confiança necessária à acção em comum<sup>12</sup>.

É a emancipação do homem, enquanto personalidade privada (ou pessoa) e enquanto homem público (ou cidadão), que melhor estrutura a vida em público e as relações de civilidade. Também a formação do espaço público moderno, como lugar da constituição de públicos e do desenvolvimento de uma vida pública sob o signo do anonimato, foi, em termos sociais e históricos, correla-

tiva ao desenvolvimento da iniciativa privada, no contexto do capitalismo moderno, e ao desenvolvimento de si, na esfera da intimidade<sup>13</sup>. É esse homem emancipado que melhor se move nas arenas públicas, onde a observância dos rituais de interação (na terminologia de Goffman<sup>14</sup>), de “indiferença civil”, de confiança e de tacto, é o mecanismo gerador da confiança pública generalizada, representando um contrato implícito de reconhecimento mútuo e de protecção (como o alheamento cortês, a preocupação de dar uma boa imagem de si, de “salvar a face” de si e do outro, etc.).

Antes porém de colocarmos a questão da confiança interpessoal, ou da relação de confiança básica entre duas pessoas, e uma vez que a ideia do risco ligado à confiança foi já acima introduzida, passaremos de seguida a referir as componentes da confiança, para podermos, depois, falar na confiança nos sistemas periciais<sup>15</sup>, após o que abordaremos a confiança nas relações interpessoais, a confiança nas instituições e, por último, a relação entre confiança e democracia.

### **COMPONENTES DA CONFIANÇA : RISCO, VULNERABILIDADE E ANTECIPAÇÃO**

Começemos por considerar, na sequência do que defendemos anteriormente, que a confiança é um mecanismo que intervêm em situações em que existe alguma ignorância ou incerteza, em que as informações disponíveis não são completas, em que existe uma certa imprevisibilidade dos comportamentos, ou em que existe algum risco, mesmo se calculado. Registam-se assim três componentes da confiança: o risco, a vulnerabilidade e a antecipação. O risco liga-se à incerteza, à contingência e à imprevisibilidade do comportamento ou do funcionamento dos sistemas. Daí poder considerar-se que nas situações em que existe certeza a confiança não é necessária. Já perante resultados contingentes ou imprevisíveis de acções dos indivíduos ou dos sistemas, a credibilidade e a fiabilidade são necessárias para a confiança. Contudo, a credibilidade ou a fiabilidade atribuída ao outro ou ao sistema, se é certo que reduz a incerteza, exprime também a vulnerabilidade daquele que confia. Existe vulnerabilidade na dependência voluntária do indivíduo que confia, sendo esta dependência acompanhada ao mesmo tempo de uma expectativa positiva em torno de uma antecipação da acção do outro a realizar, e da sua boa vontade, ou do eficaz funcionamento do sistema. É, aliás, esta antecipação ou previsibilidade, que se apoia em expectativas normativas do comportamento ou no conhecimento do regular funcionamento das instituições e dos sistemas periciais, que ajuda à experiência da vulnerabilidade e do risco, tornando-os toleráveis. Confia-se porque se antecipa um certo resultado com que se conta, embora persistam níveis de incerteza e contingência; havendo por isso qualquer coisa que é da ordem da aceitação dum fracasso possível.

Detenhamo-nos agora especificamente na relação particular entre confiança e risco.

## CONFIANÇA E RISCO

A. Giddens<sup>16</sup> considera que a confiança contém o risco, e que a experiência do risco e da confiança é própria da modernidade<sup>17</sup>. Isto porque o risco pressupõe a noção de tempo que estrutura os tempos modernos, ou seja uma temporalidade direccionada para o futuro. Na medida em que é um perigo calculado em função de possibilidades futuras, o risco supõe a abertura para um futuro problemático. Tem por isso uma dimensão de probabilidade e uma dimensão de contingência ou de incerteza, não sendo o mesmo que o acaso ou o perigo.

Confia-se no outro, por exemplo, porque se tem expectativas positivas e existem comportamentos regulares orientados normativamente que permitem uma determinada previsibilidade. A partir de experiências passadas, que se acredita serem aplicáveis ao presente, confia-se em pessoas, objectos ou em instituições, mesmo supondo a existência de alguma contingência ou de um certo risco. A confiança produz efeitos e estes não são completamente prováveis e previsíveis. É que, diferentemente da familiaridade, em que o passado prevalece sobre o presente e sobre o futuro, a confiança constitui um desafio e um compromisso para o futuro a partir do presente, em que o passado e a sua experiência servem de base. Ora é próprio da modernidade, e da sua concepção de progresso, a depreciação do passado e a valorização da inovação científico-tecnológica ligada à ideia de um futuro melhor, graças à confiança depositada nas ciências e nas técnicas.

## MODERNIDADE, CONFIANÇA NOS SISTEMAS PERICIAIS E NOVOS RISCOS

A confiança depositada nas ciências e nas técnicas, e nos sistemas periciais (sistema tecno-científico, sistemas económico, jurídico, de saúde, etc.) de conhecimento especializado (científico e tecnológico), é, com efeito, característica das sociedades modernas. É nesta confiança que assenta a concepção de progresso própria da modernidade, baseada no culto da inovação e na desvalorização da tradição. A inovação, que é associada ao saber, à inteligência e à inovação tecnológica, liga-se à ideia de um futuro melhor.

O avanço dos conhecimentos científicos e técnicos, o aperfeiçoamento dos sistemas periciais e a crescente complexidade das instituições, tornam necessária a confiança nestes sistemas e nestas instituições. Confiámos nos sistemas periciais (tratando-se da validade de princípios abstractos) e eles devolvem-nos confiança. É esta confiança nos sistemas periciais em geral, nas instituições modernas e na viabilidade da construção de um futuro melhor que tem incorporado a concepção de desenvolvimento; confia-se no aumento da qualidade de vida e do bem estar, na justiça social, na intervenção em saúde pública, no alargamento da escolaridade, etc. Não ignoramos porém que, a par do aumento da



qualidade de vida e do bem-estar nas sociedades desenvolvidas, a confiança num futuro melhor e nos benefícios da ciência e da técnica associa-se hoje, cada vez mais, à incerteza (talvez mesmo a um crescimento da incerteza) e à experiência de novos riscos (guerras de destruição maciça, armas nucleares, catástrofe ecológica, ingredientes tóxicos em alimentos, etc.). As ciências, as técnicas e os sistemas periciais, ao mesmo tempo que nos inspiram confiança, são também criadores de incerteza e de erro que, aliás, cada vez menos toleramos.

A industrialização, a inovação tecnológica e o desenvolvimento da ciência introduziram novos riscos (ecológico e tecnológico), engendrando efeitos de *deslocalização* verificáveis numa certa globalização dos riscos. Existe hoje uma mundialização das consequências das catástrofes ecológicas, das catástrofes económicas, das explosões demográficas, das crises petrolíferas, etc. Os novos riscos, diferentemente do acaso e do perigo, são sobretudo consequência do funcionamento dos sistemas modernos tecnológicos e de saber especializado. Porventura o mundo não se tornou por isso mais perigoso do que outrora, mas é verdade que uma presença constante do risco nos acompanha. Com a consciência dos riscos e a desconfiança que daí advêm, ter-se-á perdido essa confiança ilimitada no futuro, própria da modernidade. É assim que, nas sociedades contemporâneas, existe um recuo das certezas e uma certa perda da confiança na nossa capacidade de comandar o nosso destino, tendo acabado a “situação de excepção” em que se colocaram os modernos. Como terá observado B. Latour, tornámo-nos mais humanos; embora também se exijam hoje cada vez mais garantias e segurança<sup>18</sup>.

## CONFIANÇA E SEGURANÇA

Do lado da exigência de garantias está a busca de segurança, consistindo esta numa situação em que o perigo é contrariado ou minimizado. É por isso que a segurança corresponde ao “sentimento que as coisas familiares permanecerão estáveis”<sup>19</sup>. Ou seja, para os indivíduos viverem a vida que vivem em normalidade social, necessitam da experiência da segurança ontológica, que confere um sentido de continuidade, coerência, estabilidade e ordem na sociedade e nos acontecimentos.

Nas sociedades modernas, o desenvolvimento dos sistemas jurídico, de saúde, económico, de ensino, de engenharia, etc., criou áreas de segurança, entendida esta como “segurança na credibilidade de uma pessoa ou na fiabilidade de um sistema em determinadas circunstâncias”<sup>20</sup>. A confiança, alicerçada na segurança, é por isso uma atitude, na medida em que se trata de uma adesão ou crença em pessoas, sistemas abstractos ou instituições (confia-se no juiz, na lei, nos tribunais, por exemplo), colocando entre parênteses a ignorância ou a falta de informação. É porque eu não detenho competências e conhecimentos médicos que necessito de confiar no médico, ou seja, na competência e saber do especialista e na fiabilidade do sistema, constituindo isto “um salto para o com-

promisso”. Como em todo o compromisso (e na promessa) existe uma margem de risco, assentando a experiência da segurança num equilíbrio subtil entre risco e confiança. É por isso que o modelo do Estado-providência, entendido como sistema de gestão de riscos, confere segurança, na medida em que protege as pessoas contra riscos (doença, invalidez, perda de emprego, velhice); sendo que, hoje, o abandono desse modelo (como é o caso nos E.U.A.) é acompanhado do aumento dum sentimento de insegurança.

A confiança nos outros e nas instituições, e a credibilidade destes são, com efeito, a chave para o desenvolvimento de um sentimento de segurança. Cremos nas instituições públicas das sociedades democráticas como sendo aquelas que se norteiam pelo bem comum, mas para sentirmos segurança é necessário que surjam como honestas, credíveis e fiáveis, realizando na prática o interesse geral e a defesa do bem comum. Coloquemos, pois, a questão da confiança nas instituições, não sem antes analisarmos aquilo que pode ser entendido como a relação paradigmática da confiança, i.e. a confiança entre duas pessoas.

### RELAÇÃO DE CONFIANÇA ENTRE DUAS PESSOAS

A experiência de confiança básica é a relação de confiança entre duas pessoas. Para que tal relação de confiança se verifique, é necessário que se mantenham expectativas favoráveis em relação às intenções, interesses ou acções do outro e que exista uma presunção da credibilidade e da honestidade da outra pessoa. É credível quem possui competências e/ou conhecimentos reconhecidos, e quem é responsável. Assim sendo, exerce-se como que uma delegação no outro, ou dependência em relação à sua competência e boa vontade, existindo da parte deste uma obrigação moral em honrar a confiança que lhe é depositada<sup>21</sup>. A confiança liga-se ao princípio da reciprocidade fundado na solicitude, que significa *poder contar com...* Confia-se no outro e deve-se demonstrar que se é de confiança. Existe uma dinâmica de se dar ao outro, de se pôr à disposição, de dependência voluntária, de vulnerabilidade.

Há, deste modo, uma relação de confiança que é uma relação de delegação, baseada na reciprocidade<sup>22</sup>; é preciso colocar o direito daquele que delega, existindo uma obrigação moral do outro em respeitar esta delegação. Karpik<sup>23</sup> fala desta relação de delegação: alguém dá o poder a outro de fazer alguma coisa em seu nome. A representação do representado é voluntária; colocamos voluntariamente numa posição de dependência. O poder do representante é discricionário – não há um controlo imediato. Mas existe contudo uma relação de reciprocidade que é moral<sup>24</sup>. Existe a obrigação moral do outro em respeitar a confiança que lhe foi atribuída (nisto reside a dimensão ética da confiança).

A confiança é, assim, uma hipótese sobre uma conduta futura, como enunciava Simmel, requerendo algum conhecimento ou saber sobre as pessoas sobre quem recai (aspecto cognitivo), ou implicando um juízo de lealdade, de honestidade ou de fiabilidade (aspecto moral). Procura-se no outro indicadores

da sua integridade, presumindo-se a sua credibilidade. Confia-se assim em determinada pessoa em relação a uma atitude, uma crença, uma maneira de pensar, para fazer uma determinada tarefa, de acordo com uma competência ou um conjunto de capacidades. Aquele que possui mais conhecimentos e competências numa determinada área de saber e/ou de actividade é, precisamente, aquele em quem se deve confiar nessa área. Esta forma de confiança, na competência reconhecida do outro, que se refere a um conjunto de capacidades num domínio específico, pode naturalmente ser despersonalizada: confia-se no perito ou no especialista (no advogado, no médico, no engenheiro, no gestor, no cientista, etc.), que possuem conhecimentos a que os indivíduos comuns não têm acesso<sup>25</sup>, do mesmo modo que se confia numa categoria de actor (no professor, no polícia, no juiz, no padre, no reitor, etc.) a quem é atribuída honestidade, credibilidade ou lealdade.

Esta modalidade de “confiança categorial” permite a “redução da complexidade” (complexidade fruto da liberdade de acção do outro e da contingência), facultando uma certa previsibilidade (aspecto este a que anteriormente nos referimos). De facto, como já observamos, não são necessários senão certos conhecimentos para que exista a confiança necessária à acção em comum, já que a diferenciação das instituições e dos actores é acompanhada de um conhecimento dos tipos de papéis socialmente reconhecidos e que identificamos (com ajuda de informações contextuais e circunstanciais). Identificamos uma categoria ou um tipo de pessoa, e confiamos de acordo com o conhecimento que temos da pertença categorial do outro e das normas que regulam o seu comportamento. Como observa Simmel “a confiança é também um estado intermédio entre o saber e o não-saber sobre outrem”<sup>26</sup>. Confia-se no outro porque se identifica a sua categoria de pertença (confia-se no médico, no advogado, no polícia, no educador, etc.) e porque se tem conhecimento de que se trata de um tipo de pessoa que dispõe de um saber especializado, que detém competências para o exercício e aplicação desse saber, e que há tipos de comportamentos que lhe são usuais. Isto significa também que a confiança apresenta um carácter limitado, na medida em que se confia no outro em relação a uma actividade particular, a um papel particular, ou a um domínio particular. Confia-se no advogado em relação ao exercício da sua actividade, não significa que se confie nele em relação a outras práticas ou competências (como jogador de ténis, por exemplo). Também se pode dizer que será tanto mais preciso confiar numa categoria de pessoa quanto mais o seu papel for algo indeterminado ou de expectativas negociáveis (podendo a desconfiança também aumentar; isto porque a ignorância provoca também a prudência e a desconfiança). A confiança é também por isso ambivalente: assim como se confia também se pode desconfiar e os laços pessoais podem ser rompidos.

Mas a confiança consiste não somente nas relações de confiança mútua, ou na confiança interpessoal, como na confiança nas instituições, nos objectos e nos sistemas; existindo níveis diferentes de confiança e práticas de confiança também distintas.

## A CONFIANÇA NAS INSTITUIÇÕES

Para Marcel Mauss, a noção de instituição remete para as maneiras de pensar e de agir legadas historicamente, e que funcionam como modelo ou regra. À noção de Mauss, Descombes<sup>27</sup> acrescenta as significações comuns. As instituições, tal como as regras ou as normas, são da ordem do sentido. Consistem não só num sistema de regras, mas também nas significações normativas que lhes dão sentido.

Enquanto sistemas de regras, que apresentam uma historicidade e que organizam deveres, obrigações e direitos, as instituições ordenam conjuntos de papéis. É por isso que, como consideram Berger e Luckmann<sup>28</sup>, as instituições são tipificações recíprocas de acções habituais por tipos de actores. Podemos pois dizer que confiámos nas instituições porque temos expectativas quanto a comportamentos habituais, normativamente orientados, o que permite uma certa previsibilidade do comportamento dos actores nas instituições. Esta possibilidade de poder contar com... ou de poder fiar-se em... confere uma confiança tranquila, imediata, tratando-se sobretudo da noção de *confidence* mais do que da noção de *trust*, segundo a distinção de Luhmann. A este tipo de confiança imediata e tranquila, podemos ligar a confiança categorial, que é precisamente aquela que se liga a uma categoria de actor (padre, médico, advogado, professor, mãe, cientista, etc.) e que recai sobre a credibilidade, a competência ou os conhecimentos de um tipo de actor ou de uma categoria de pessoa (nas instituições)<sup>29</sup>.

As instituições facilitam a confiança, já que prescrevem obrigações e garantem direitos, reduzindo a complexidade (relativa às diferentes possibilidades de acção), a incerteza e o receio. Confia-se na moeda, nos bancos, nos hospitais, nas escolas, na polícia, nos tribunais, porque, por um lado, existe uma certa previsibilidade face ao funcionamento destas instituições e, por outro, ao confiar aumenta a tolerância perante alguma incerteza. É assim que o euro pode desvalorizar face ao dólar, a escola em que estão os meus filhos pode não ter os melhores professores, os hospitais têm listas de espera, existem denúncias de abusos cometidos por alguma força policial, os processos nos tribunais arrastam-se<sup>30</sup>, etc., mas são instituições em que, apesar de tudo, nos podemos fiar, que utilizamos, a que recorremos e com as quais podemos contar enquanto susceptíveis de garantirem determinados direitos e de servirem o interesse geral. Isto porque, para além de constituírem sistemas de regras e obrigações, enquanto instituições democráticas garantem sobretudo direitos segundo um princípio de justiça (a igualdade de todos perante a lei).

Podemos por isso também falar da confiança no *espírito das instituições*<sup>31</sup>, ou seja, na sua ordem simbólica e nos valores que as orientam, o que será dizer que se adere e acredita nas significações e referências normativas que justificam e dão sentido às regras em uso. Existe, a este nível, um compromisso ou *comprometimento empenhado (engagement)*<sup>32</sup> com a ordem institucional, que é do tipo de uma adesão, ou compromisso moral, a favor das instituições da

nossa sociedade e a favor das suas práticas instituídas. É desta confiança que fala L. Quéré<sup>33</sup> e que nós pretendemos aqui introduzir, defendendo que uma ordem institucional é fonte de confiança, desde que “exista um *engagement* moral a seu favor por parte dos membros de uma comunidade e que se suponha este compromisso (*engagement*) ser partilhado por eles”. Não sendo este compromisso de ordem cognitiva ou discursiva.

De facto, não se trata de uma adesão moral precedida do conhecimento das normas institucionais e do conhecimento das suas justificações legitimadoras ou da sua história, que frequentemente os actores desconhecem; nem se trata tão pouco de uma apreciação da “qualidade substancial” de uma ordem institucional. Embora exista sempre um aspecto cognitivo de conhecimento das instituições, das suas regras e procedimentos, dos seus mecanismos de controlo e de aspectos da sua história. Não consiste também numa adesão precedida de uma discussão intersubjectiva tendente a validar as significações normativas com base no uso de uma razão argumentativa (à J. Habermas<sup>34</sup>). Tal consistiria em encontrar um fundamento discursivo para as instituições, o mesmo é dizer em encontrar razões que fundamentassem e justificassem as pretensões normativas da ordem institucional e que, por isso, dessem confiança<sup>35</sup>. Reclamando-se de Garfinkel<sup>36</sup> e de Wittgenstein<sup>37</sup>, Quéré manterá que esta adesão a uma ordem institucional e este compromisso (*engagement*) são sempre já “constituintes da vida social, porque são inerentes aos “jogos de linguagem” e à “forma de vida” próprios duma sociedade”<sup>38</sup>. Não sustenta, apesar de tudo, esta posição sem estabelecer uma distinção na própria ordem institucional, entre as “instituições de base da vida social (i.e. as nossas maneiras regulares de fazer, de falar e de pensar comuns) e as instituições criadas e geradas pela actividade instituinte por excelência que é a acção política”<sup>39</sup>.

Em consonância com a posição de Quéré, podemos considerar aqui duas ordens institucionais, que se ligam a experiências e a níveis diferentes de confiança. Por um lado, temos o mundo institucional no sentido de um “fundo histórico de instituições e costumes” (na expressão de Descombes<sup>40</sup>), que engloba contextos sociais vários formados de direitos, obrigações, normas, regras, convenções, sistemas de expectativas, saberes comuns, cujas significações são incorporadas pelos actores ao longo de uma história partilhada, e de experiências pessoais e colectivas. Estas experiências nas instituições, e em contextos sociais vários, e as significações que lhes estão associadas favorecem ou inibem as relações de confiança. Por outro lado, temos as instituições políticas propriamente ditas dotadas de discursos legitimadores, em que uma racionalidade declarativa intervêm de modo fundador, mediante referências explícitas a valores e princípios normativos (de que são exemplos a *Carta* e a *Declaração*). Em relação a estas referências, é um facto que as instituições fundadas nos princípios ético-jurídicos dos regimes democráticos inspiram confiança, ao mesmo tempo que tendem a dispensá-la, porque assentam em princípios de justiça e no respeito pelos direitos do homem e do cidadão; necessitam, por isso, menos que confiemos nelas e mais que as vigiemos, para que não se afastem desses princípios.

Este problema conduz-nos à questão do tipo de instituições que uma sociedade tem e à questão de que a confiança nos outros e nas instituições depende também em parte do regime político que preside a uma sociedade. Como relembra Quéré<sup>41</sup>: “Uma das teses centrais de T. Hobbes não era a de que a confiança que podem testemunhar-se os cidadãos dum país resulta das suas instituições políticas e da sua forma de governo?”.

Ora, nas sociedades modernas democráticas, o universo institucional e os contextos de interacção social quotidiana, estruturados não somente segundo convenções normativas mas também segundo princípios de justiça, apresentam níveis de fiabilidade e credibilidade que restituem confiança. Também as relações sociais e as esferas de actividade das sociedades democráticas que são estruturadas por mediações formais (direito, regras, regulamentações, etc.), tal como as instituições baseadas nos direitos fundamentais, inspiram confiança ao mesmo tempo que a tornam prescindível. Confia-se sim nos regulamentos e nas regras do direito que regulam os comportamentos.

Liguemos pois a confiança à democracia, não sem antes colocarmos o problema da burocratização das sociedades, associarmos a burocratização à desconfiança mas também à democracia, ligando por fim o controlo à desconfiança e ambos aos regimes políticos autoritários.

## CONTROLO E DESCONFIANÇA

Acabamos de ver que as instituições democráticas inspiram confiança, ao mesmo tempo que os contextos sociais formalmente regulamentados prescindem da confiança necessária ao comprometimento empenhado. Damos assim conta que sociedades ou contextos burocratizados tendem a dispensar a confiança, a favor das exigências de regulamentação e do controlo que a estes se associa. É por isso que, quando passamos da esfera privada das relações familiares, ou de amizade, e da esfera das relações interpessoais não pertencentes a domínios regulamentados, que são o lugar por excelência da confiança (como as relações de namoro, conjugais, educativas, de médico e paciente, de negócio<sup>42</sup>, etc.), para a esfera da burocracia ou dos domínios fortemente burocratizados, entramos no campo onde preferencialmente se exerce o controlo e é menos necessário contar-se com ou fiar-se em... (nas relações formais que se baseiam em contratos regulamentados, por exemplo, não precisamos de confiar no outro). Instituições regulamentadas, subordinadas a regras formais e ao direito, em que se verifica uma continuidade entre as regras formais e os comportamentos correntes, não necessitam à partida da atribuição de confiança. Neste sentido, a relação com as leis e com as instituições fortemente regulamentadas processam-se sobretudo na base do descomprometimento; enquanto as situações de compromisso são o lugar da confiança.

É por isso que o sistema burocrático, dotado de regulamentos, de regras escritas e públicas, de mecanismos de controlo e de sistemas de sanções, não é,

de facto, o lugar das relações de confiança. Mas também é verdade que existe uma certa relação entre o processo de democratização política e o desenvolvimento do Estado burocrático, de modo a implementar critérios de justiça social, eliminando todo o sistema de privilégios, substituído pela impessoalidade do lugar administrativo que segue prescrições legais<sup>43</sup>. Mas esta ligação da burocratização da sociedade à democracia é problemática e fonte de tensões. Como observa Giddens, “pois se bem que a extensão dos direitos democráticos no Estado contemporâneo não possa ser levada a cabo sem a formulação de novos regulamentos burocráticos, há uma oposição básica entre democracia e burocracia”<sup>44</sup>. Também a divisão especializada do trabalho e a diversificação das profissões, a par da crescente especialização técnico-científica, são acompanhadas dum maior necessidade de coordenação e regulamentação.

A multiplicação das esferas de actividade e a crescente diferenciação dos papéis, nas sociedades contemporâneas, implicam, com efeito, uma maior diversidade de regras, tal como uma maior variedade de comportamentos esperados, um crescimento das contradições ou incoerências entre papéis e, por isso, uma maior conflitualidade daí decorrente, aumentando a necessidade quer da regulamentação do trabalho (e sua versatilidade) como da confiança. Ora, um dos problemas do Estado comunista foi, precisamente, o crescimento da burocratização provocado pela expansão da administração pública<sup>45</sup>. Já Max Weber, no início do séc. XX, alertava para uma racionalização crescente da sociedade moderna (do direito, da política, da empresa capitalista, da administração pública moderna, das ciências, etc.), sendo a organização burocrática a expressão mais elevada deste progresso da racionalização da sociedade que, ao mesmo tempo, restringe a liberdade de acção e, naturalmente, o valor da criatividade individual.

Ora, acontece que quando não existe liberdade de acção, porque as condutas estão submetidas às normas formais, à organização burocrática, e às determinações externas regulamentadas do papel e do estatuto, eliminam-se a contingência e o risco, havendo lugar sobretudo para o controlo, mais do que para a atribuição de confiança. O controlo, por sua vez, tende a instaurar a desconfiança, enquanto que a atribuição da responsabilidade tende a implementar a confiança. Sociedades excessivamente burocratizadas baseiam-se sobretudo no controlo, sendo que o imperativo do controlo, por seu turno, fomenta a própria burocratização de esferas de acção várias. Segue-se o preceito de Lenine: "*Trust is good, but control is much better*". E é assim que sociedades e instituições que se baseiam no controlo tendem a burocratizar-se, a incrementar a centralização do poder e a desconfiança. A desconfiança generalizada, tal como o controlo, tende, por sua vez, a engendrar mais burocracia.

O que se passa com os regimes totalitários e com os poderes autoritários é que, ao mesmo tempo que instauram o controlo e expandem o poder burocrático, geram a suspeita e a desconfiança, e generalizam-nas, fazendo com que a ordem social assente na coacção, no poder da força, na eliminação dos opositores internos e na vigilância dos opositores externos. E do mesmo modo que as grandes ideologias não incluem o risco nem a incerteza, apresentando-se, pelo

contrário, como a certeza de uma ordem a implementar e a seguir, também o sistema totalitário não dá lugar à liberdade de acção e de decisão, e à confiança por estas requerida. A confiança é arruinada nos sistemas totalitários, em que a suspeita do outro (e de todos por parte do poder) e a desconfiança generalizada geram o medo (ora, como observa Giddens [1994], não é a desconfiança mas o medo, ou a ansiedade existencial, que é a antítese da confiança básica). Tanto o autoritarismo como a coacção e a violência minam a confiança, quanto *instituições injustas* podem perverter as relações interpessoais e a confiança mútua<sup>46</sup>.

Ora, foi a esta experiência do controlo, da coacção, do autoritarismo, de instituições injustas e da desconfiança generalizada, que estiveram sujeitas as sociedades subjogadas ao domínio soviético. E, na verdade, tanto a confiança como a desconfiança tem efeitos. Se a desconfiança fomenta o controlo e elimina o indivíduo emancipado, a adesão ao espírito democrático, esse *engagement*, necessita antes de mais da emancipação do indivíduo, da aprendizagem da liberdade e do respeito pelo outro, da capacidade de atribuir confiança e de merecê-la. Porque a confiança pratica-se: deve-se confiar, mas também é preciso demonstrar que se é de confiança (a confiança do outro tem de ser ganha). É por isso que, vulgarmente, aqueles que se encontram em instituições (ou em sociedades) onde a confiança não é atribuída sentem receio em tomar decisões. Já as instituições pós-burocráticas, que apresentam uma menor centralização do poder e privilegiam a responsabilidade ao controlo, favorecem o desenvolvimento das relações de confiança.

É também uma evidência que a lógica da organização burocrática e do controlo se faz sentir na União Europeia, com múltiplas camadas de regras, de normas e de regulamentos, tal como se promove ao mesmo tempo uma adesão empenhada e o comprometimento dos diferentes Estados-nação, e das instituições internacionais, numa gestão delicada de graus de confiança a que se ligam formas de desconfiança (os acordos são para serem cumpridos, as declarações para serem respeitadas, os apoios para serem devidamente aplicados, existindo contrapartidas, exigências de garantias, dispositivos de controlo, contratos com direitos e obrigações a cumprir, etc.). A confiança coexiste com a desconfiança e certas formas de desconfiança estão ligadas a certas formas de confiança (delega-se no outro o poder de nos representar, mas desconfia-se do abuso desse poder; confia-se na classe política que elegemos, mas desconfia-se e receia-se que interesses privados se sobreponham ao interesse geral e público; adere-se, e portanto confia-se, em instituições internacionais, mas receia-se a não salvaguarda dos interesses locais ou nacionais; etc.).

## DEMOCRACIA, EMANCIPAÇÃO, CAPITAL SOCIAL E CONFIANÇA

No processo de democratização das sociedades saídas do sistema comunista, enfatizamos a necessidade de restabelecer relações de confiança, a par da experiência pública da emancipação, da cidadania e dos direitos humanos. A emancipação significa que se pode e se tem o direito de agir. Na situação revo-



lucionária, por exemplo, há a recusa da autoridade instituída (a autoridade do *Príncipe*, por exemplo) e as pessoas lançam-se na auto-determinação. Não se toma mais o poder do monarca ou a palavra divina como referente e constrói-se um outro referente na ordem da razão. No regime democrático, declara-se o respeito pelos direitos do homem e do cidadão, e a declaração é também um meio de instaurar confiança e, ao mesmo tempo, vigilância (o deputado, por exemplo, pede que lhe deleguem o poder político porque se compromete a respeitar direitos, uma constituição, etc., e se há confiança não haverá propriamente controlo, mas há certamente vigilância). A democracia, ao assentar em regras jurídicas que protegem os cidadãos contra as tentativas arbitrárias do poder, gera confiança. Há aqui uma dimensão simbólica da confiança, que se liga à própria experiência da democracia. É a experiência do livre estatuto do indivíduo e da igualdade política e jurídica, sendo simultaneamente segundo esses princípios que são avaliadas a justeza, a legitimidade ou a ilegitimidade das acções. Detentor de direitos e de liberdades de natureza civil e política, o cidadão conquistou o direito de eleger e de elegibilidade, confia no poder eleito, mas tem também obrigações de participação.

Cremos, de facto, que um dos desafios da democratização das sociedades pós-comunistas se prende com a experiência da confiança, relacionando-se esta com a aprendizagem da participação na vida pública e com o empenhamento moral a favor das instituições democráticas. Vimos que nas sociedades onde se desenvolve o espírito de iniciativa, de liberdade pessoal e de participação, as relações de confiança se tornam imprescindíveis pois aumenta também o risco e a incerteza. Vimos igualmente que as instituições democráticas conferem confiança, graças aos princípios ético-jurídicos dos regimes democráticos, princípios estes que ao serem incorporados na experiência da vida pública e política, nas práticas institucionais e nas relações sociais, criam o quadro político e institucional, e a fonte, de uma confiança generalizada. Confiamos nas instituições democráticas e elas devolvem-nos confiança.

Acontece contudo que, na actualidade, se vive, em graus diversos, uma quebra de confiança, ou uma desconfiança, em determinados domínios da vida pública e da acção política, quer nas sociedades ditas democráticas como nas sociedades pós-comunistas. Nestas últimas, uma corrupção instalada, instituições ou práticas institucionais democráticas que tardam a instaurar-se ou a cimentar-se, alguns desaires eleitorais dos partidos democráticos (veja-se o caso polaco do retorno dos comunistas ao poder), provam a dificuldade da constituição de um capital social e do desenvolvimento de relações de confiança<sup>47</sup>. Ora uma comunidade rica em capital social (ou seja, na partilha de normais morais) está, à partida, vocacionada para a acção cooperativa<sup>48</sup> e para a reciprocidade dos compromissos. Inversamente, comunidades ou sociedades com um capital social fraco, ou seja, com uma fraca partilha de valores sociais (morais) e normas de honestidade e de reciprocidade, serão aquelas em que menos se desenvolverão actividades cooperativas e de entreaajuda, e onde as formas de solidariedade tenderão a ser restritas. Já as responsabilidades assu-

midas por todos (de acordo com uma ética da responsabilidade) e a confiança promovem o comportamento cooperativo, na medida em que se estabelece o comprometimento com o outro e se cultiva a reciprocidade fundada na solicitude. O incremento das relações de confiança poderá, por isso, constituir factor de desenvolvimento, sendo indispensável que na base da confiança esteja o respeito pelos compromissos assumidos. Isto porque expectativas violadas (pelo incumprimento de compromissos assumidos por delegação, por violações de direitos, por poderes discricionários, etc.) podem ocasionar perda de confiança nos outros e nas instituições. Razão também para que esse esforço de democratização, por parte dos países de leste, necessite de encontrar na prática correspondência com as expectativas desenvolvidas, sobretudo tratando-se de sociedades que se abriram recentemente à experiência da democracia.

Nas sociedades democráticas europeias e norte-americanas, vive-se também hoje uma certa crise de confiança e/ou descomprometimento, que se estende das instituições tradicionais como sejam a família, a Igreja, o exército, às instituições e sistemas propriamente modernos, tais como o sistema de justiça do Estado de direito, a esfera da acção política democrática, a economia globalizada, etc. Dependendo das circunstâncias e da experiência das situações, surgem sentimentos de desconfiança em relação aos outros (aos que fogem aos impostos, não cumprem a lei, praticam uma economia informal, abusam das crianças, não respeitam as minorias, exploram os imigrantes, as mulheres, utilizam o lugar e o estatuto públicos para servir interesses pessoais privados, etc.), quebra de confiança nas instituições (no caso português, temos desde os casos de quebra do segredo de justiça, de abuso das prisões preventivas por parte de magistrados, de abuso sexual de menores em instituições públicas destinadas à sua educação e protecção, cuja consequência é o descrédito e a desconfiança nas instituições, até à prática da economia informal, à fuga aos impostos, ao clientelismo, etc.), receio dos efeitos catastróficos do desenvolvimento tecnológico (o efeito de estufa, os resíduos tóxicos nos alimentos, nas águas e nos solos, o perigo nuclear, etc.). Ora, quando a desconfiança se instala é possível que seja irreparável. Não é por acaso que, nestas mesmas sociedades, nos deparamos com o aumento da não participação dos cidadãos nos actos eleitorais nacionais e, sobretudo, nos actos eleitorais europeus. Não participação esta que exprime o desinteresse e o desinvestimento da vida pública e política, o que é sintoma de não comprometimento, quando o compromisso é, como defende Quéré, o lugar da confiança.

## CONCLUSÃO

Admitimos, com Quéré, que a confiança é da ordem do comprometimento (*engagement*) e que é fundamentalmente na acção que a confiança se manifesta (a acção, por sua vez, assenta em convicções, representações, crenças, etc.). A confiança é, de facto, um sistema relacional e está inscrita numa cultura relacional. Acreditamos, por isso, que o processo de democratização das socieda-

des no mundo pós-guerra fria – e o reforço da democracia nas sociedades ditas democráticas – terá de ser sustentado numa cultura do intercâmbio e do compromisso com o outro e com o espírito das instituições democráticas, tratando-se também de um compromisso com os valores da justiça, do respeito do outro e das liberdades (intervindo aqui a dimensão simbólica da confiança). Necessário é portanto que depositemos confiança nas instituições, ou na ordem institucional democrática (política, económica, jurídica, do trabalho, da saúde, do ensino, etc.), e que estas nos inspirem e restituaam confiança.

É neste quadro de compromisso com o outro e de adesão ao espírito das instituições democráticas, e também no âmbito das relações de intercâmbio e de cooperação, que se deverá enquadrar a adesão à UE por parte dos países de leste. Implicando esta adesão comprometimento empenhado e, portanto, confiança. Mas na medida em que a confiança constitui um compromisso que se realiza sobretudo na acção, é fundamental a adesão dos cidadãos aos valores democráticos e a sua a participação numa vida pública que tenha como base a experiência de uma confiança generalizada, constituindo esta participação, por sua vez, um dos suportes da democratização do mundo, desde que os princípios reguladores da ordem democrática estejam incorporados nas convicções, representações, crenças em que a acção assenta.

Confiar nos outros, nas instituições, no regime político democrático, na democratização do mundo, é sempre em maior ou menor grau um compromisso. Trata-se de uma abertura ao futuro, que comporta incerteza, contingência e risco, na medida em que o que se vai passar não está totalmente determinado. Confia-se e promovem-se compromissos, mas não há certezas e conhecimentos totais; nem as pessoas nem as instituições são transparentes, nem as contingências ou a multiplicidade de possíveis podem sempre ser reduzidas.

Acresce que num mundo em grande parte mundializado ou globalizado, já estarão porventura a emergir, ou mesmo em curso, novas modalidades de compromisso, de cidadania e de confiança.

## NOTAS

- 1 Aspectos estes, individualismo e divisão social do trabalho, que são já diagnosticados e analisados por Durkheim no seu estudo *Da divisão do trabalho social* (1893) (tradução portuguesa: *A Divisão do Trabalho Social*, vol. 1 e 2, Lisboa: Presença, 1977), e que não param de se desenvolver na nossa contemporaneidade.
- 2 Agradeço a Raquel Freire as suas sugestões.
- 3 SIMMEL, G. – *Sociologie*. Paris: PUF, 1999, p. 355.
- 4 GIDDENS, A. – *As consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta, 2002.
- 5 LUHMANN (*Trust and Power*, 1979, p. 30), citado por QUÉRÉ, L. – “La structure cognitive et normative de la confiance”. *Réseaux*, 2001, n.º 108, p. 137.
- 6 SELIGMAN, A. B. – “Complexité du rôle, risque et emergence de la confiance”. *Réseaux*, 2001, n.º 108, p. 42.
- 7 O contrato, na sequência de uma tradição que vai de Santo Agostinho a Hobbes, Locke e Rousseau, implica o acordo de várias vontades na realização de uma acção comum, respeitando regras e obrigações recíprocas.

- 8 SELIGMAN (idem, p. 44) liga liberdade de acção a confiança.
- 9 Como observa Simmel: “Les traditions et les institutions, le pouvoir de l’opinion publique et les positions tellement circonscrites qu’elles préjugent inéluctablement de l’individu, sont devenues si solides et si fiables que l’on n’a besoin de connaître sur l’autre que certaines données extérieures pour avoir la confiance requise par l’action en commun.” (idem, p. 356).
- 10 Temporalidade esta direccionada para o futuro e que, como veremos, é específica da modernidade.
- 11 SIMMEL, idem, pp. 355-356.
- 12 Como veremos mais adiante, um tipo de conhecimento categorial – relativo a tipos de actores: o professor, o juiz, o operário, etc. – é-nos suficiente para uma grande variedade de acções em comum.
- 13 Cf. HABERMAS, Jürgen – *L’Espace Public*. Paris: Payot, 1986.
- 14 GOFFMAN, E. – *Les Rites d’Interaction*. Paris: Minuit, 1974.
- 15 Os sistemas periciais são domínios técnicos de saber-fazer profissional respeitando inúmeros sectores. É Giddens (2002) quem analisa o desenvolvimento dos sistemas periciais na modernidade e a confiança que a eles se associa.
- 16 GIDDENS, idem.
- 17 O risco, que diz respeito a acontecimentos futuros, é próprio da sociedade moderna, enquanto na sociedade pré-moderna prevalecem as noções de *fado, destino, fortuna*.
- 18 Tenta-se reduzir riscos por meio de técnicas de gestão e outras, tal como se transferem riscos para seguradoras, por exemplo.
- 19 LUHMANN, N. – “Confiance e familiarité. Problèmes et alternatives”. *Réseaux*, 2001, n.º 108, pp. 15-35.
- 20 GIDDENS, idem, p.24. Giddens, que distingue níveis de confiança, tende a fazer uma distinção entre a crença na fiabilidade de uma pessoa e a confiança propriamente dita.
- 21 Como observa L. Quéré (idem, p.131), “A faz confiança em B em relação a X, ou A faz confiança em B para fazer Y”, manifestando-se aqui um carácter limitado da confiança: respeita uma actividade particular, um papel particular, um domínio particular. Existe uma delegação e dependência de A perante a competência, o papel social (as funções) e a boa vontade de B. A subordinação voluntária e vulnerável de A cria um compromisso a B, e um sentimento de obrigação moral, em função de uma norma social (com as suas sanções) que exige que essa confiança seja honrada.
- 22 Ora a reciprocidade, como demonstrou Marcel Mauss (*Sociologie et Anthropologie*. Paris: PUF, 1983), é uma norma da sociedade que implica e supõe três regras: obrigação de dar, obrigação de receber e obrigação de retribuir.
- 23 KARPIK, L. – “Pour une interprétation substantielle de la confiance”, Symposium sur *La structure cognitive de la confiance*, EHESS, Paris, 2003, ms.
- 24 Existe uma dimensão ética da confiança, sem uma moral formal. Não há um imperativo categórico do tipo *deveis fazer confiança*. A confiança é o reconhecimento que não se tem sempre o conhecimento do outro; havendo também a aceitação do segredo do outro.
- 25 Pode mesmo acontecer que a confiança assente sobretudo no saber que o especialista aplica, mais do que propriamente no profissional ou na pessoa.
- 26 SIMMEL, *ibid.*, p. 356.
- 27 DESCOMBES, Vincent – *Les Institutions du Sens*. Paris: Minuit, 1996.
- 28 BERGER, P. e LUCKMANN, T. – *A Construção Social da Realidade*. Petropolis: Vozes, 1985.
- 29 No entanto, a confiança nas instituições é, de facto, diferente da confiança que existe nas relações interpessoais, tratando-se sobretudo de uma confiança que se exerce segundo a modalidade de “compromissos não presenciais”, não proporcionando, a maioria das vezes, as satisfações morais e emocionais que a confiança nas pessoas oferece.
- 30 No caso português, abusa-se da prisão preventiva, sendo que o reconhecimento público deste problema (e a sua visibilidade) saltou para as arenas públicas sobretudo com os casos mediáticos ligados ao processo Caso Piau, cuja consequência imediata é uma perda de confiança (em maior ou menor grau) em determinados procedimentos do nosso sistema judicial.

- 31 À semelhança de *l'esprit des lois* de Montesquieu, como refere Quéré (2001).
- 32 O compromisso liga-se à promessa, tal como o comprometimento (no sentido do *engagement*, que poderíamos entender como *comprometimento empenhado*) implica vinculação e responsabilidade, no sentido do acto em que se assume alguma coisa pela qual se sente obrigado e responsável.
- 33 QUÉRÉ, idem, p. 150.
- 34 Para Habermas, o espaço público é o lugar da validação e da legitimação dos discursos e das acções, segundo um processo deliberativo assente numa prática comunicacional argumentativa.
- 35 Esta é a posição defendida por Offe (“How can we trust our fellow citizens”, 1999), que Quéré analisa e contrapõe.
- 36 Garfinkel (*Studies in Ethnomethodology*. Cambridge: Polity Presse, 1984), no seguimento de um ponto de vista fenomenológico, entende a nossa adesão às normas e às instituições como correspondendo à “atitude natural”, ou aos factos naturais da vida.
- 37 Para Wittgenstein, “seguir uma regra” respeita uma forma de vida, as convenções e instituições.
- 38 QUÉRÉ, idem, p. 150.
- 39 Ibid.
- 40 DESCOMBES, 1996.
- 41 Idem, p. 144.
- 42 Diversos gestores confirmam a necessidade do conhecimento do outro com quem se estabelece um negócio. A economista Dorothe Rivaud Danset (“La confiance: calcul ou sensation?”, Symposium sur *La structure cognitive de la confiance*, EHESS, Paris, 2003, ms) defende a importância da relação face a face, ou seja dos encontros que suscitam sensações (trata-se de incluir na relação capital/risco a importância dos encontros, dos olhares, etc.).
- 43 Como explica Giddens (*Capitalismo e Moderna Teoria Social*. Lisboa: Presença, 2000, p. 246): “O crescimento do Estado burocrático relaciona-se com o progresso da democratização política, pois as exigências formuladas pelos democratas, que clamam pela representação política e pela igualdade perante a lei, só podem ser satisfeitas mediante provisões jurídicas e administrativas complexas, que impeçam o exercício do privilégio. O facto de a democracia e de a burocratização se relacionarem tão estreitamente constitui uma das principais fontes de tensão na ordem capitalista moderna.”
- 44 Giddens afirmará ainda que, e esta é a posição defendida por Max Weber, “por muito estreita que seja a relação entre a democracia e a burocracia nos tempos modernos, podemos dizer que a expansão dos direitos democráticos exige a expansão da burocracia, mas não poderemos fazer a afirmação inversa” (idem, p. 247).
- 45 Este é um dos problemas que Max Weber (*Économie et Société*. Paris: Plon, 1971) receia como resultado da constituição de um Estado socialista.
- 46 Inspirámo-nos em Ricoeur (*Soi-même Comme un Autre*. Paris: Éd. du Seuil, 1990, p. 310, nota 1) que fala em instituições injustas, às quais se ligam o medo e a desconfiança, enquanto a confiança mútua, no plano interpessoal, depende do que S. Tomás designava a “tranquilidade da ordem”. Como comenta Ricoeur, é preciso ter feito a experiência destas perversões em cadeia, para descobrir, pela via da ausência, quanto a confiança mútua no plano interpessoal depende da “tranquilidade da ordem”.
- 47 Segundo Fukuyama (*A Grande Ruptura*. Lisboa: Quetzal, 2000), capital social é o conjunto de normas e valores informais partilhados pelos membros de uma colectividade que promove o comportamento cooperativo. Existe uma estreita ligação entre capital social e confiança, porquanto a confiança é um recurso significativo do capital social, na medida em que é necessária à partilha de normas de honestidade e reciprocidade, as quais possibilitam a cooperação de uns com os outros e as relações de entreajuda. Como Fukuyama (idem, p. 84) observa “a confiança nasce quando as pessoas partilham normas de honestidade e reciprocidade e são por isso capazes de cooperar umas com as outras”.
- 48 A cooperação é um dos mecanismos sociais fundamentais para garantir o elo social, as acções concertadas e a actividade conjunta.

# A ADMINISTRAÇÃO BUSH E A DEMOCRATIZAÇÃO NO MÉDIO ORIENTE

*Maria do Céu Pinto*

## O PROJECTO AMERICANO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO MUNDO ÁRABE

Nos meses que antecederam a guerra no Iraque, a Administração Bush relançou o debate sobre a importância da democracia no Médio Oriente e sobre o papel dos Estados Unidos na sua promoção. Ao debate juntaram-se alguns dos principais jornais, editorialistas e analistas políticos abraçando a visão optimista de uma nova missão dos EUA: a de levar a democracia ao mundo árabe. O debate conheceu notáveis desenvolvimentos, com os partidários a propor de forma entusiasta aquela missão e os opositores a fazerem notar os percalços no caminho.

Para os neoconservadores, a necessidade de agir militarmente contra o Iraque não se justificava apenas pelas acusações que tradicionalmente lhe eram dirigidas: a intenção de construir um temível arsenal de armas de destruição massiva, a violação em massa dos direitos humanos e os intuitos ameaçadores em relação aos seus vizinhos do Golfo. Para os ideólogos de Bush, o derrube do ditador seria parte de um plano mais vasto e ambicioso: a mudança do ambiente político no Médio Oriente, encarado pelos neoconservadores como um viveiro de sentimentos anti-americanos, de terrorismo e de regimes ditatoriais.

A ocupação do Iraque permitiria redesenhar o mapa político do Médio Oriente. Nas palavras de um dissidente iraquiano, Kana Makyia, seria uma “oportunidade histórica tão importante quanto a que se abriu no Médio Oriente após a queda do Império Otomano.”<sup>1</sup> De uma só assentada, uma presença militar prolongada dos Estados Unidos no coração do velho Médio Oriente, permitiria concretizar uma série de importantes objectivos militares: a mudança de regimes no Irão e na Síria, o controlo das segundas maiores fontes de petróleo e a maximização da segurança de Israel.<sup>2</sup>

De Washington também partiu a ideia idealista que o derrube de Saddam Hussein permitiria uma rápida democratização do país, o primeiro passo para desencadear um *tsunami* democrático que varreria o mundo árabe. Alguns afirmaram que uma campanha pró-democracia no Médio Oriente poderia produzir um *boom* democrático comparável, em magnitude e significado, à onda democrática que varreu a Europa comunista após a queda do Muro de Berlim.

O debate sobre a campanha militar no Iraque acabaria assim por centrar as atenções na questão – aparentemente lateral – da democracia no mundo árabe.

Os ataques terroristas de 11 de Setembro vieram contribuir para a emergência deste tema ao quebrar uma suposição antiga em Washington: a que defendia que regimes autocráticos pró-americanos – como o Egipto e a Arábia Saudita – eram barreiras eficazes contra o extremismo islâmico. Falando perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, um ano após o primeiro aniversário do 11 de Setembro, Bush afirmou que esperava ansiosamente o dia em que o povo do Iraque “se junte a um Afeganistão e a uma Palestina democráticos inspirando reformas por todo o mundo árabe”.<sup>3</sup> Oito dias mais tarde, durante a apresentação da Estratégia de Segurança Nacional, Bush declarou que a democracia é “certa e verdadeira para todos, em qualquer sociedade”.<sup>4</sup> Em Fevereiro, Bush declarou que o “exemplo dramático e inspirador” de um Iraque libertado “demonstrará o poder da liberdade para transformar esta região vital trazendo esperança e progresso às vidas de milhões de pessoas.”<sup>5</sup>

Em Dezembro de 2002, o Secretário de Estado, Colin Powell, anunciou um programa destinado a promover as reformas económicas, educacionais e políticas no mundo árabe. O programa – a “Iniciativa de Partenariado Estados Unidos-Médio Oriente” – inclui um pacote de 25 milhões de dólares para projectos-piloto e fundos adicionais para programas destinados a activistas políticos, jornalistas e representantes de sindicatos do mundo árabe. Nas palavras de Powell, “a falta de oportunidades económicas é a via que conduz ao desespero. Combinado com sistemas políticos rígidos, é, de facto, uma mistura explosiva”.<sup>6</sup> O programa financiado pelo Estados Unidos destina-se, assim, a promover a democracia e o mercado livre, duas forças dinamizadas pela revolução tecnológica e impulsionadoras da globalização. Segundo Powell, “esta revolução deixou para trás o Médio Oriente”.<sup>7</sup>

A promoção da democracia e dos direitos humanos também tinha sido definida como um dos três pilares da política externa da anterior Administração Clinton. O compromisso daquela administração em relação à “revolução global para a democracia” era parte da estratégia para criar as bases para um mundo mais justo e estável. A defesa da democracia e dos direitos humanos constituía parte integrante dos esforços dos Estados Unidos para aumentar a segurança internacional, o que jogaria em favor dos interesses americanos. Clinton declarou várias vezes que um mundo democrático seria um mundo mais seguro se as nações cooperassem e os conflitos se tornassem numa excepção. Os países democráticos “têm maiores probabilidades de serem parceiros confiáveis na diplomacia, nos acordos sobre o comércio de armamento e na protecção do meio ambiente à escala planetária.”<sup>8</sup> O Secretário de Estado Assistente para os Assuntos do Próximo Oriente, Robert Pelletreau, disse que a democracia no mundo árabe “é um factor necessário e importante para a estabilidade de longo prazo” e é uma condição para a existência de “parceiros pacíficos, estáveis e prósperos nesta importante região.”

Os Americanos admitem que, no Médio Oriente, a persistência do autoritarismo tem sido uma realidade demasiado presente. Os conflitos regionais e a instabilidade crónica foram usados pelos governos autocráticos como uma des-

culpa para eliminar a oposição doméstica e sufocar a liberdade de expressão. Esta situação, declarou Pelletreau, “exacerba os extremismos, quer os de configuração secular quer os de inspiração islâmica, o que funciona contra os interesses dos Estados Unidos, bem como os interesses mais amplos dos estados do Médio Oriente”<sup>9</sup>. A agenda de Clinton para a região contemplava o apoio dos direitos humanos, do pluralismo, dos direitos das mulheres e das minorias e da participação política democrática. Estes “tópicos universais”, afirmou Djerejian, “constituem uma parte essencial da raiz do empenho americano para com os países situados no Médio Oriente.”<sup>10</sup>

Djerejian articulou claramente a ideia que uma forma infalível de estancar o fluxo do extremismo islâmico é o alargamento da participação democrática. Subsequentemente, Pelletreau elencou “a promoção de sistemas políticos e económicos mais abertos, o respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de direito” com um dos sete objectivos da Administração Clinton no Médio Oriente.”<sup>11</sup> Da parte da administração, ficou bem claro o compromisso de “ajudar os países a fazer a difícil transição do autoritarismo para a liberdade e a trabalhar para criar instituições que façam os líderes responder perante os seus povos.”<sup>12</sup>

Apesar do seu projecto inicial de democracia global e da linguagem do idealismo Wilsoniano, a administração Clinton revelou-se cuidadosa na sua defesa da “agenda de democratização” para o Médio Oriente.<sup>13</sup> Washington tem preferido a manutenção do *status quo*, em favor da democratização. Espósito argumenta que preferência pelo *status quo* está “racionalizada pela reivindicação de que tanto a cultura árabe com o Islão são antidemocráticos”, citando a ausência de uma tradição democrática e a ‘escassez’ de democracias no mundo muçulmano.”<sup>14</sup>

Apesar da existência de um compromisso retórico a favor da democratização no mundo árabe, muitos Americanos são cépticos relativamente à forma como esse processo poderá ir de encontro aos interesses políticos e económicos dos Estados Unidos. Na verdade, o mundo islâmico faz pôr em causa o pressuposto muito americano que a promoção da democracia à escala global joga a favor do interesse nacional dos Estados Unidos. Enquanto que nalguns países o processo de democratização pode desenvolver e reforçar a legitimidade dos regimes vigentes e promover a sua estabilidade, noutros pode contribuir para levar ao poder, através de eleições democráticas, partidos islâmicos que minem os interesses americanos.<sup>15</sup>

Um dos dilemas que Washington enfrenta é saber até que ponto os Estados Unidos podem e devem fazer pressão para implantar a democracia e defender os direitos humanos, sabendo que a promoção daqueles ideais pode favorecer a tomada de poder pelos Islamistas. Jonathan Paris sublinha “o conflito potencial que pode emergir na política dos Estados Unidos, ao encorajar a democracia no mundo árabe, por um lado, e ao conter o fundamentalismo radical e promover o processo de paz israelo-árabe, por outro.”<sup>16</sup>

Os críticos da política dos Estados Unidos defendem que a diferenciação conceptual entre Islamistas “moderados” e “extremistas” – aplicando um trata-



mento diferente a ambos – não tem em conta o facto de que mesmo os moderados têm uma agenda (secreta) que antagoniza os interesses ocidentais. Robert Sattloff afirma que “a parte mais difícil é saber o que fazer, no que se refere ao desafio aos interesses ocidentais, por parte dos Islamistas que partilham os objectivos dos extremistas mas optam pela utilização de meios diferentes.”<sup>17</sup> Judith Miller questiona-se “como veria Washington grupos como a Irmandade Muçulmana do Egipto e da Jordânia, o movimento al-Nahda de Ghannoushi, na Tunísia, e a Frente Islâmica de Salvação na Argélia, que repetidamente afirmaram a sua intenção de estabelecerem estados islâmicos jogando pelas regras internas?”<sup>18</sup>

E, de facto, a exigência islamista de erradicação de todos os traços da sociedade ocidental em terras muçulmanas corresponde ao sentimento generalizado, mesmo entre as massas. Outros autores invocam as tácticas astutas usadas pelos grupos islâmicos que lhes permitem camuflar a sua verdadeira natureza e intenções. Gideon Gera diz que os “Islamistas são suficientemente bem versados no discurso ocidental para mitigar as preocupações ocidentais.”<sup>19</sup> Acrescenta que existe frequentemente uma “divisão de trabalho” entre as alas moderadas ou políticas dos grupos islâmicos e as alas violentas. Assim, a aparente moderação é uma táctica (isto é, relativamente aos meios utilizados para alcançar o poder e criar o estado islâmico: através de uma revolução violenta ou de uma evolução social gradual) e não nos fins, que são sempre a conquista do poder de forma a transformar a sociedade, à luz de uma ordem islâmica idealizada.<sup>20</sup> Os críticos argumentam que os movimentos islâmicos mais ortodoxos, tal como a Irmandade Muçulmana, apelam à aplicação da *Sharia* num estado islâmico, lei que impediria a criação de uma sociedade democrática.

## O DEBATE ACADÉMICO SOBRE A NATUREZA DO ISLÃO POLÍTICO

O debate sobre o Islão político deu origem a uma grande variedade de opiniões nos Estados Unidos, espelhando as cisões no seio da comunidade científica e política. Enquanto que a maior parte dos analistas está de acordo relativamente à natureza e às origens do fenómeno, existe, contudo, pouca convergência de opiniões sobre qual será a direcção do movimento islâmico ou sobre qual será a melhor forma de se abordar o Islão político.

O consenso que emerge deste debate gira em torno da seguinte ideia: os movimentos islâmicos tendem a ser uma resposta interna à conjuntura socio-económica e política dos países árabes pela qual os governos indigitados são responsáveis.<sup>21</sup> Genericamente, os autores afirmam que os movimentos islâmicos constituem uma resposta à ineficiência dos governos. A maior parte dos governos árabes tem-se revelado incapaz de responder às exigências dos respectivos povos bem como de corresponder às expectativas socio-económicas das sociedades árabes. Têm, em vez disso, impedido as mudanças sociais e

políticas: sufocando os apelos de democratização, impedindo a participação política das populações e demonstrando a sua relutância em incorporar efectivamente o Islão enquanto referência primordial da identidade nacional.

Uma avaliação das diferentes abordagens do Islão político evidencia duas escolas de pensamento: a escola acomodacionista e a escola confrontacional.<sup>22</sup> No interior de cada escola, as análises sobre o assunto apresentam diferentes *nuances*, muito embora as directrizes e as recomendações políticas sejam semelhantes. Aquilo que estabelece claramente a diferença de abordagem entre as duas escolas baseia-se na apreciação de alguns parâmetros sobre os movimentos islâmicos: a natureza do movimento islâmico e o seu projecto ideológico; as suas opiniões sobre a situação interna e regional; o seu programa de mudança; as suas opiniões sobre o mundo ocidental e o seu posicionamento em relação aos interesses americanos no Médio Oriente.

A escola acomodacionista considera que o movimento islâmico não constitui uma ameaça mas antes uma resposta à incapacidade dos governos árabes de lidarem com os crescentes problemas socio-económicos. O principal defensor desta escola é John Esposito, que sustenta que o Ocidente não deveria estigmatizar os Islamistas apelidando-os de párias, só porque os esforços iniciais no sentido de criar entidades e movimentos islâmicos esclarecidos no Médio Oriente não foram bem sucedidos. Este argumento assenta no pressuposto fundamental de que o revivalismo islâmico constitui um fenómeno complexo: abrange uma variedade de movimentos, cuja diversidade carece de uma abordagem matizada e diversificada.<sup>23</sup>

De acordo com Esposito, existem divergências profundas entre os chamados fundamentalistas. O autor reconhece que grupos armados e violentos, tais como o Gama' at al-Islamiyya no Egipto, o Hizbollah no Líbano e o Grupo Islâmico Armado na Argélia (GIA), colocam em perigo a estabilidade e violam os direitos humanos no Médio Oriente. Mas Esposito defende que tais grupos constituem apenas uma franja extremista dos movimentos islâmicos e que o Islão político é uma força multifacetada e dinâmica. Este ponto de vista foi defendido por Esposito e John Voll num artigo publicado no *Middle East Quarterly*.<sup>24</sup> Ambos sustentam que “alguns dos que são identificados como fundamentalistas islâmicos... não são militantes extremistas, e que é no interesse da democratização e dos Estados Unidos que esses grupos não sejam considerados como franjas violentas da sociedade, mas em vez disso, serem reconhecidos como os representantes das ideias de uma parte significativa de muitas sociedades muçulmanas.”<sup>25</sup>

Esposito argumenta ainda que há um espaço amplo que permite a acomodação e a harmonização entre o Islão e a democracia. Diz que, em vez de se atacar o Islão político, os governos do Ocidente deveriam preocupar-se em fomentar Islamistas moderados. Se os Islamistas ganharem eleições e fizerem parte de coligações governamentais, serão forçados a adoptar posições de compromisso e a abandonar alguma da rigidez que os caracteriza na oposição. Esposito acredita que, pese embora o facto de líderes islâmicos tenderem a ser

críticos em relação às políticas dos Estados Unidos, em última instância eles “operarão geralmente ... com base nos interesses nacionais e demonstrarão uma flexibilidade pragmática que espelha a aceitação das realidades de um mundo globalmente interdependente.”<sup>26</sup>

Esposito defende que a grande falha da abordagem dos Estados Unidos para com o mundo Muçulmano e os movimentos islâmicos reside na sua incapacidade de estabelecer a distinção entre os que são moderados e os que assumem atitudes e comportamentos violentos. Esta atitude “pode fragilizar a política dos Estados Unidos na região” uma vez que “leva muitos Muçulmanos a acreditar que os Estados Unidos são pura e simplesmente anti-islâmicos.”<sup>27</sup> O especialista condena também o enviesamento e os preconceitos dos Estados Unidos em relação ao Islão. O autor exorta Washington a aceitar ou, pelo menos, a tolerar as diferenças ideológicas entre o Ocidente e o Islão. É imperativo que se use uma abordagem matizada para um movimento islâmico que é muito vasto. O autor recomenda aos Estados Unidos que “procurem evitar ser considerados como intervenientes ou opositores às actividades das organizações islâmicas quando tais programas ou actividades não constituam uma ameaça directa aos interesses dos Estados Unidos.”<sup>28</sup>

James Piscatori argumenta que a tendência ocidental para considerar o Islão como um bloco monolítico remete para segundo plano a diversidade de interpretações ideológicas e de práticas religiosas das sociedades muçulmanas. A associação do Islão com o “fundamentalismo” contribuiu para a disseminação de uma imagem inerentemente anti-Ocidental dos movimentos islâmicos.<sup>29</sup> Segundo James Piscatori, a noção da natureza conflituosa e confrontacional do Islão “deverá ser entendida em função da complexa interacção histórica entre o Islão e o Ocidente”. Nesta perspectiva, argumenta que “as civilizações raramente, se tal alguma vez acontece, actuam como entidades monolíticas dominadas por interesses e paixões definidas e doutrinárias. A história demonstra que o pluralismo político tem sido a norma no seio do mundo muçulmano, com a existência alternada de momentos de cooperação e competição, de aliança e de confronto violento.”<sup>30</sup>

Piscatori diz que os desentendimentos e as diferenças entre os estados e os movimentos islâmicos são por vezes profundas e que é necessário distinguir entre os diferentes movimentos para que não sejam todos encarados como uma ameaça ao Ocidente. Na sua opinião, os grupos islâmicos “não são simplesmente revolucionários nem meramente acomodacionistas”. A constante adequação das ideias e estratégias dos Islamistas “desmente a simplicidade de ‘Islão iliberal’ ou ‘furioso’.”<sup>31</sup> O autor defende que a politicização da religião não constitui uma ameaça séria à ordem global do tipo de acções internacionalmente coordenadas contra o Ocidente. Se, por um lado, pode agilizar os movimentos extremistas islâmicos no sentido de estabelecer ligações que transcendem as fronteiras internacionais, também os expõe a ideias e a práticas de participação democrática.<sup>32</sup>

Uma ideia similar é defendida pelo conceituado analista da RAND Corporation, Graham Fuller. Este autor acredita que o Islão político é a força mais

poderosa difundida no mundo Muçulmano. Contudo, afirma, o Islão político, não é necessariamente antagónico em relação ao Ocidente. Fuller diz que, considerando o “desastroso *status quo*” que se vive no mundo árabe, os movimentos islâmicos são os únicos grupos da oposição com capacidade real para a politização e mobilização de determinados elementos da população de estados onde isto não aconteceu antes.<sup>33</sup> Os grupos islamistas não são necessariamente negativos; seguramente são algo de “historicamente inevitável e politicamente temível. A longo prazo, favorecerão mesmo o próprio progresso político no sentido de maior democracia e de governos populares.”<sup>34</sup>

Fuller argumenta que os Islamistas foram já forçados a incorporar no seu discurso referências à Declaração Universal dos Direitos Humanos e a justificar porque é que não implementaram ainda práticas democráticas: é o caso de Estados islâmicos paradigmáticos, como o Sudão, Irão e até mesmo do Paquistão. O autor pensa que os Islamistas que têm “visões ideológicas totalitárias” constituem uma pequena minoria.<sup>35</sup> Em qualquer dos casos, se alcançassem o poder, os Islamistas seriam obrigados a assumir atitudes de compromisso uma vez que teriam de negociar com os seus opositores políticos e lidar com as necessidades concretas das populações. Fuller afirma ainda que de tal resultaria o enfraquecimento da popularidade dos Islamistas: “os Islamistas podem surgir com pensamentos interessantes, ou abordagens úteis em determinadas áreas, mas o Islão não possui as únicas respostas.”<sup>36</sup>

Fuller pensa que as forças islâmicas não devem ser colocadas à margem dos sistemas políticos vigentes, uma vez que quanto mais forem excluídas, mais radicais e extremistas se tornarão. Defende a necessidade de se promover uma “introdução faseada” das forças islâmicas no sistema. Tal facto testaria as suas capacidades e a sua competência, expondo-as ao escrutínio da opinião pública. O autor pensa que a abertura dos sistemas políticos aos partidos islâmicos alargaria o espectro do debate, pondo a nu as suas deficiências e fraquezas. De facto, ele argumenta que “até ao momento, um dos maiores problemas no seio da sociedade islâmica é que não tem havido uma crítica honesta das deficiências e fraquezas de outros movimentos islâmicos. Os Islamistas têm-se fechado muito e têm sido bastantes reticentes em falarem sobre estes assuntos sensíveis, especialmente quando não detêm as rédeas do poder...”<sup>37</sup>

Fuller aconselha Washington a não bloquear o acesso ao poder dos Islamistas, uma vez que uma tal atitude apenas exacerbaria o sentimento anti-ocidental no mundo árabe. Aconselha os Estados Unidos a aguardarem pacientemente e a deixarem o processo político seguir o seu curso normal nas sociedades árabes. No final de contas, serão as populações do Médio Oriente as primeiras a julgarem “se o Islão reúne ou não as condições imprescindíveis que lhe permitam operar na cena política por muito tempo.”<sup>38</sup>

Shireen Hunter acredita que, se os Islamistas chegassem ao poder, não teriam outra opção senão a de adoptarem uma política de acomodação face ao Ocidente e de lidarem com ele. Eles “teriam de encarar as mesmas limitações económicas e tecnológicas e as necessidades com as quais os actuais governos

têm de lidar.”<sup>39</sup> Nesta perspectiva, qualquer política adversa adoptada pelos Islamistas em relação aos interesses económicos ocidentais – por exemplo, a ruptura e a manipulação da oferta e dos preços do petróleo – afectaria, em primeiro lugar, os seus próprios países e teria de ser efémera.<sup>40</sup>

Hunter critica a política dos Estados Unidos relativamente aos Islamistas que caracteriza como “negação” e “contenção”: a primeira consiste em negar aos Islamistas o envolvimento no processo político dos seus respectivos países; a segunda, aplicada aos regimes islâmicos (Irão e Sudão), é uma estratégia de enfraquecimento económico e isolamento político.<sup>41</sup> A autora aponta para o perigo de se combater e marginalizar os Islamistas: “esta política corre o risco sério de conduzir os movimentos islâmicos à radicalização, de polarizar o mundo árabe em torno da dicotomia secular/islâmica, de atrasar os processos de reforma, e, por isso, de aumentar o risco de confrontos violentos e de instabilidade crónica.”<sup>42</sup> Hunter conclui o seu pensamento afirmando: “nos próximos anos, o maior desafio que o Ocidente tem de encarar ao lidar com o fenómeno islâmico será elaborar uma estratégia mista de contenção e uma estratégia de diálogo que minimizem os riscos aos seus interesses no curto prazo, permitindo simultaneamente, no longo prazo, a liberalização política, a reforma islâmica e a acomodação islâmica ao Ocidente.”<sup>43</sup>

Richard Murphy assume uma atitude bastante crítica relativamente à posição de Washington no que se refere à evolução da situação política no Médio Oriente e ao papel político dos movimentos islâmicos. Murphy acredita que a evolução política futura previsível para a região “significará provavelmente mais política islâmica.”<sup>44</sup> O autor reconhece a importância dos desafios que os grupos islâmicos colocam: as suas tendências anti-ocidentais, a sua posição crítica em relação à política externa dos Estados Unidos, o confronto aberto com Israel e a rejeição do processo de paz. Todavia, Murphy pensa que, no longo prazo, o reforço do *status quo* pela parte de Washington será prejudicial aos interesses americanos, uma vez que a mudança política é inevitável. Afirma que isto “não significa que os Muçulmanos não estejam ‘preparados’ para abraçar a democracia”, mas antes que “o governo de Washington não está preparado para aceitar as escolhas que eles provavelmente fariam.”<sup>45</sup> Os Americanos, diz, deveriam encorajar os regimes Árabes amigos no sentido de estes abrirem os seus sistemas políticos de forma progressiva, de forma a garantirem um processo de transformação ordeiro.<sup>46</sup>

Leon Hadar aconselha o governo dos Estados Unidos a adoptar uma política de “negligência benigna” em relação às mudanças políticas que terão lugar no mundo árabe.<sup>47</sup> Diz que Washington não deveria continuar, através da ajuda e apoio militar, a oferecer incentivos à sustentação de regimes autocráticos. Este tipo de regimes, como por exemplo o da Arábia Saudita, deveria reformar os sistemas políticos de forma a dirimir o descontentamento popular. O imobilismo destes países transmite a ideia de que Washington está interessado na manutenção de regimes repressivos – uma percepção que aumenta e exacerba a animosidade dos povos árabes contra os Estados Unidos.

Hadar defende que “o distanciamento em relação à Arábia Saudita e a outros déspotas do Médio Oriente assegurará que quando novos regimes alcançarem o poder, não dirigirão a sua ira contra Washington.”<sup>48</sup> Os esforços americanos para apoiar os regimes árabes e protegê-los do assalto das forças islâmicas teria também significativas implicações a nível interno: “a geo-estratégia económica de Clinton, com o seu propósito de canalizar os recursos da economia militar para a civil, não se coaduna com um envolvimento dispendioso no Médio Oriente, como uma cruzada contra o Islão certamente exigiria.”<sup>49</sup> Os Estados Unidos deveriam antes adoptar uma política pragmática: o estabelecimento de relações amigáveis com os novos governos islâmicos em vez de promoverem o seu isolamento.

Hadar pensa que o surgimento dos regimes islâmicos em países como a Argélia ou Egipto é inevitável: constituirá uma fase de transição de um processo de transformação da velha ordem no Médio Oriente. Ele considera que, uma vez no poder, o fanatismo e o extremismo dos grupos islâmicos será temperado pelas realidades políticas. A sua rigidez ideológica e o seu programa teocrático serão também desafiados pela necessidade de cumprirem as suas promessas, sendo a mais difícil de todas a promoção do desenvolvimento económico.

Robin Wright também considera que o movimento islâmico tem uma natureza benigna e que é uma “alternativa construtiva”. Wright sublinha que um “número crescente de Islamistas está presentemente a tentar reconciliar os dogmas morais e religiosos com a vida moderna, a participação política e a economia de mercado.”<sup>50</sup> Wright defende que “o Islão se encontra agora num momento crucial e profundo da sua evolução, uma conjuntura semelhante à da Reforma Protestante.”<sup>51</sup>

A escola confrontacionista argumenta que o Islão político é inerentemente hostil ao Ocidente e que se encontra em rota de colisão com este último. O Ocidente não poderá mitigar a animosidade do mundo islâmico preconizando ideais democráticos porque não existe convergência de valores entre as duas culturas. Numa perspectiva política, argumentam que por pouco democráticos e repugnantes que sejam os actuais governos autocráticos árabes, a alternativa islâmica revelar-se-ia sempre pior. Na verdade, o mundo árabe não reúne ainda as condições imprescindíveis à implantação da democracia. Assim, os proponentes desta escola pronunciam-se contra a abertura demasiado rápida do sistema político aos partidos islâmicos, uma vez que estes seguramente colocariam em causa a democracia. Em conformidade com esta linha de pensamento, os Islamistas são uma espécie de oportunistas cujo principal objectivo é explorar o sistema democrático para efeitos dos seus fins não democráticos.

Uma interpretação semelhante foi desenvolvida por Samuel Huntington, da Universidade de Harvard, embora num contexto diferente: o da teoria das relações internacionais. De acordo com Huntington, os problemas de segurança emergentes no pós-guerra fria seguirão a lógica das clivagens entre as diferentes civilizações do mundo. Com ideologias opostas e competitivas, o Ocidente judaico-cristão está condenado a conflitar com o Próximo Oriente muçulmano em particular e, talvez mesmo com todo o mundo muçulmano.

Huntington considera que, no Islão, uma “religião militante”, não existe distinção entre o que é religião e o que são matérias seculares. Esta sua propensão teocrática dificulta a integração de não-Muçulmanos nas sociedades islâmicas; por outro lado, torna difícil a integração e adaptação dos Muçulmanos nas sociedades onde a maioria dos indivíduos não é muçulmana.<sup>52</sup>

Huntington antecipa que num cenário que caracteriza “o Ocidente contra o resto (do mundo)”, poderá formar-se uma coligação islâmico-confuciana, sendo que a sua característica principal será a sua oposição ao liberalismo ocidental. Actualmente, o conflito entre os estados ocidentais e islâmico-confucianos centram-se na questão do armamento e da tentativa dos últimos em adquirir e desenvolver armas que considerem necessárias à sua segurança.<sup>53</sup> A referida coligação serviria os propósitos da China e da Coreia do Norte, por um lado, e de vários estados dos Médio Oriente, por outro.

Uma versão importante da tese da confrontação é aquela que emergiu recentemente e que equaciona o fundamentalismo islâmico com a ameaça comunista: os simpatizantes desta tese defendem que o fundamentalismo é tão perigoso quanto o comunismo o foi no seu apogeu. Tal como o comunismo, o Islão político rejeita os fundamentos sociais, económicos e culturais do Ocidente. Tal como o comunismo floresceu enquanto movimento internacional acalentado pela União Soviética, o fundamentalismo islâmico viceja enquanto movimento internacional fomentado pelo regime pária de Teerão. Os fundamentalistas islâmicos elegeram o Ocidente como o seu principal inimigo, à semelhança daquilo que fizeram os Marxistas-Leninistas, e estão empenhados na destruição da ordem ocidental. Nesta sua cruzada, estão equipados não apenas o fanatismo ideológico, uma das características do comunismo soviético, mas também do fanatismo religioso da *jihad* que se propõe usar a violência e o terrorismo como o meio principal de combate ao Ocidente “infiel”.<sup>54</sup>

A comparação do fundamentalismo islâmico com o comunismo tem sido vigorosamente defendida por Radek Sikorski, presidente de um *think-tank* conservador que goza de influência política em Washington, o *New Atlantic Initiative*. Diz Sikorski: “Há uma teoria que tem vindo a ganhar terreno aqui: a de que o mundo dos Muçulmanos radicais, a sua visão da vida, é uma ameaça para o Ocidente, como o foi o comunismo. O Islamo-Fascismo ou o Islamo-Comunismo é uma ameaça principalmente para quem vive naquela cultura. Os EUA podem terminar com essa opressão.”<sup>55</sup>

Daniel Pipes, uma controversa figura entre os especialistas do Médio Oriente, devido à cruzada que desde há anos vem movendo contra o Islamismo, tem advogado a mesma posição nas páginas da sua revista, o *Middle East Quarterly*, bem como noutros fóruns. Ele afirma que: “o fundamentalismo islâmico é um movimento utópico radical, mais próximo, no seu espírito de outros movimentos (comunismo, fascismo) do que da religião tradicional.”<sup>56</sup> De acordo com o autor, os fundamentalistas acreditam que o grande conflito dos tempos modernos será entre o Ocidente e o Islão.<sup>57</sup> O seu movimento encontra-se em competição directa com a civilização ocidental numa luta pela “supremacia global”.<sup>58</sup>

Pipes compara esta luta com a guerra fria, dizendo que foi a Direita Americana que ganhou a guerra fria porque enfrentou a União Soviética. Os EUA poderão assumir a mesma atitude em relação ao Islão.<sup>59</sup> Pipes opõe-se ao diálogo com os “bons” ou os “maus” fundamentalistas. Embora acreditando que “os grupos e as ideologias fundamentalistas se diferenciem umas das outras em muitos aspectos, todos são inerentemente extremistas e todos desprezam a nossa civilização.”<sup>60</sup> Pipes diz que “o governo americano tende a fazer uma distinção clara entre o bom e o mau Islão. No geral, isso é uma indicação da sua cobardia.”<sup>61</sup> A insistência dos fundamentalistas em aplicar a *Sharia* nos países muçulmanos e em expandir a lei muçulmana, demonstra os seus intentos agressivos e são projectos incompatíveis com os interesses do Ocidente.

À luz desta análise, Pipes aconselha o governo dos Estados Unidos a “não cooperar com os fundamentalistas, a não os encorajar, e a não encetar qualquer diálogo com eles. Não devemos trabalhar com os fundamentalistas mas, antes enfrentá-los.”<sup>62</sup> Pipes dirige quatro recomendações políticas ao governo americano para combater a nova ameaça “verde”: (a) enfrentar os fundamentalistas; (b) pressionar os estados fundamentalistas — Irão, Sudão, e Afeganistão — levando-os a moderar as suas políticas; (c) apoiar os Muçulmanos que se insurgem contra os fundamentalistas; (d) apoiar todos os governos na região que combatam o fundamentalismo, como a Argélia.

Pipes chama a atenção para os perigos da democratização muito rápida dos países árabes e aponta o caso da Argélia, onde a convocação intempestiva das eleições conduziu forças anti-democráticas ao poder. Defende uma abordagem mais modesta, deferindo o objectivo da democratização para um futuro distante. Defende que a prioridade deveria ser a formação e o reforço da sociedade civil. Só após a realização destes objectivos, se deveria proceder à convocação de eleições.<sup>63</sup>

Judith Miller, num artigo publicado na revista especializada, *Foreign Affairs*, adverte contra as tentativas precipitadas de introdução da democracia no Médio Oriente. A “promoção pouco reflectida e obstinada por parte da América de eleições imediatas de momento provavelmente levará ao poder, através das urnas, aqueles que extinguiriam a democracia em nome de Allah.”<sup>64</sup> Tal como Pipes, Miller recomendou a prossecução de “objectivos mais modestos”: maior participação política no governo, uma imprensa mais livre e um debate público mais livre e alargado em todos os países da região.<sup>65</sup>

Miller diz que aqueles que no Ocidente defendem os direitos universais do homem, a democracia, a tolerância política, o pluralismo, a paz entre Árabes e Israelitas, deveriam estar conscientes da ameaça que significa o fundamentalismo islâmico e a sua disseminação à escala mundial. Pese embora o facto de afirmarem a sua adesão à democracia e ao pluralismo, os Islamistas na verdade rejeitam ambos os princípios referidos. Miller observa que “os seus textos e pactos, declarações e entrevistas (especialmente aquelas publicadas em Árabe) parecem tornar a adesão àqueles princípios incompatíveis com os objectivos pré-definidos: a criação de sociedades regidas por leis islâmicas e em obediência aos valores islâmicos.”<sup>66</sup>



Miller diz que o Ocidente deve estar consciente dos seguintes factos: “os Islamistas muito provavelmente permanecerão anti-Ocidentais e anti-Israelitas” e um “estado islâmico, tal como aquele que é concebido pela maioria dos seus proponentes, simplesmente é incompatível com os valores e verdades que os Americanos e a maioria dos Ocidentais de hoje têm como básicos.”<sup>67</sup> Para os EUA, tentar estabelecer um diálogo com semelhantes forças, é uma pura perda de tempo.<sup>68</sup>

Bernard Lewis, num artigo publicado, em 1993, na *Atlantic Monthly*, diz que a natureza e a história do Islão e a relação entre o Islão e o poder temporal, não fazem da democracia liberal e do Islão companheiros naturais. Ao longo da história, o Islão não reconheceu a existência, no plano legal, de figuras corporativas e de pessoas jurídicas: factos que são o próprio cerne das instituições representativas incorporadas no Direito Romano. O Estado islâmico era uma teocracia onde a legitimidade conferida ao governante provinha directamente de Deus. Gozava, portanto, de uma autoridade que não poderia jamais ser desafiada uma vez que desafiá-lo correspondia a desafiar o próprio Deus. Assim, a autocracia tornou-se a regra.

Lewis esclarece que o discurso dos Islamistas não endereça a questão da democracia da forma como ela é entendida no Ocidente: isto porque no pensamento islâmico não existem tais considerações. A realidade nua e crua é que os Islamistas falam mais de governo islâmico do que de democracia e quando se referem ao “governo da lei”, fazem referência à lei inalterável do Islão (*Sharia*).<sup>69</sup> Lewis diz que no contexto actual, a preocupação dos Islamistas com as eleições esconde o facto de os Islamistas as considerarem como um fim em si próprio: “não fazem qualquer segredo do seu desdém pelos procedimentos políticos democráticos e da sua intenção de, uma vez instalados no poder, governarem em conformidade com as leis islâmicas. A sua atitude em relação a eleições democráticas resume-se à aplicação da seguinte formula ‘um homem, um voto, uma vez’.”<sup>70</sup>

Assim, “pressionar para uma democratização prematura” dos regimes árabes, argumenta Lewis, “pode enfraquecer os regimes existentes” e “conduzir à sua destruição, não através de uma oposição democrática, mas por parte de outras forças que então procurarão implantar um regime ditatorial ainda mais feroz e determinado.”<sup>71</sup>

Martin Kramer usa um argumento semelhante: defende que os Islamistas não podem, por natureza, ser democráticos, pluralistas, igualitários ou pró-ocidentais.<sup>72</sup> Num artigo publicado na revista *Commentary*, Kramer desenvolve aquela ideia: a lei islâmica não é o resultado de um processo legislativo, mas é o resultado de uma revelação divina; num estado islâmico a *Sharia* constitui o critério exclusivo do governo; no Islão a soberania pertence a Deus e não ao povo. O autor conclui que um estado islâmico, nos moldes pretendidos pelos pensadores fundamentalistas, não é susceptível de se submeter às regras democráticas.<sup>73</sup>

Kramer diz que são os fundamentalistas a afirmarem abertamente que o Islão é superior à democracia. Os Islamistas não aceitam o princípio do plura-

lismo político. Kramer denuncia ainda a natureza oportunista dos grupos islâmicos na sua ânsia de poder: “Nestes movimentos existem aqueles que permitem que os crentes possam participar nas eleições, previstas como uma espécie de referendo de vassalagem a um regime de justiça divina... Uma nomocracia islâmica não poderá prever a sua destituição.”<sup>74</sup>

Kramer afirma que os movimentos islâmicos actuam contra os interesses do Ocidente e que são irremediavelmente contrários ao processo de paz, uma vez que o seu fim último é eliminar Israel. Nota também que a aliança dos Islamistas com o Ocidente (a cooperação dos Estados Unidos com os grupos fundamentalistas sunitas do Paquistão, Arábia Saudita e Afeganistão) é circunstancial e motivada por considerações tácticas. Kramer considera igualmente que “para os fundamentalistas, a identidade do inimigo se manteve constante desde que o Islão confrontou pela primeira vez o infiel.”<sup>75</sup>

Na perspectiva de Kramer, outro perigo que releva do fundamentalismo islâmico consiste na criação de um movimento transnacional coordenado que pretende levar a cabo a subversão e a instabilidade à escala planetária. Este comentador afirma que “os movimentos fundamentalistas têm uma tendência irresistível para pensar e actuar numa lógica transfronteiras.”<sup>76</sup> As novas tecnologias da comunicação e de transporte promovem e favorecem consideravelmente a disseminação da ideologia islamista e o trabalho subterrâneo de grupos clandestinos cujo objectivo primordial consiste na criação de uma “aldeia global governada pelo fundamentalismo islâmico.”<sup>77</sup>

Kramer acusa os intelectuais ocidentais de se iludirem no que se refere aos verdadeiros objectivos dos grupos islamistas. Defende que “a recusa de ver o fundamentalismo islâmico neste contexto, ou de levar seriamente em conta o discurso dos Islamistas, é a prova da persistência do Ocidente em criar um Islão completamente imaginário.”<sup>78</sup> Na comunidade académica e intelectual, a prevalência da ideia de que o fundamentalismo constitui um movimento de reforma democrática “conforta o Ocidente na ideia que nenhuma sociedade à face da terra possui os recursos morais para desafiar a supremacia dos valores ocidentais.”<sup>79</sup>

Após os atentados do 11 de Setembro, Kramer fez uma crítica demolidora dos especialistas académicos na área do Médio Oriente e da sua incapacidade em anteverem as orientações perigosas do islamismo. Acusa-os de “para polir a imagem do Islão contemporâneo, terem minimizado o crescimento do extremismo muçulmano, fazendo com que os Americanos encarassem o fenómeno com complacência.”<sup>80</sup> Ao dar preferência a uma imagem benigna do islamismo, os académicos contribuíram para “anestesiarem a América para os perigos do Islão radical.”<sup>81</sup> Kramer diz ainda: “Durante anos a resposta dos académicos ao terrorismo foi o de agirem como altifalantes das ‘queixas’ que motivavam esse terrorismo. Para os professores, o terrorismo era uma espécie de protesto político – e uma vez que eles simpatizavam com as suas supostas motivações, cancelaram a palavra ‘terrorismo’ do seu léxico.”<sup>82</sup>

No artigo “Sim, Isto é o Islão”, Salman Rushdie faz uma crítica mordaz daqueles que, após o 11 de Setembro, repetiam constantemente (caso de George

Bush e Tony Blair) que os atentados terroristas nada tinham a ver com o Islão: “Os líderes mundiais há semanas que repetem esta fórmula na esperança virtuosa de deter ataques de represália contra Muçulmanos inocentes que vivem no Ocidente e, em parte, porque os Estados Unidos devem manter a coligação contra o terrorismo...”<sup>83</sup>

A questão central, implícita no título do artigo de Rushdie, na realidade é a seguinte: violência, intolerância e terrorismo são parte integrante do pensamento islâmico ou são fenómenos que nada têm a ver com o Islão?

Para Rushdie, o Islão tem demonstrado uma notável falta de sentido crítico, de adaptação à modernidade e de renovação do pensamento: “Para um vasto número de Muçulmanos crentes (homens), o Islão significa, de forma grosseira, não só medo de Deus... mas também uma mistura de costumes, opiniões e preconceitos que incluem: a sua dieta alimentar; o sequestro ou quase-sequestro das suas mulheres; os sermões proferidos pelos mullahs da sua preferência; o repúdio pela sociedade moderna em geral, com a sua música, o seu paganismo e a sua mania do sexo; e um repúdio (e medo) em particular perante a perspectiva do seu modo de vida ser dominado – ‘Ocidentoxificado’ – pelo modo de vida ocidental.”<sup>84</sup> O Islão tornou-se uma religião “paranóica”, que sistematicamente atribui as culpas pelos seus fracassos ao Ocidente. Rushdie cita um escritor muçulmano de Inglaterra que diz: “O Islão transformou-se no seu próprio inimigo.”<sup>85</sup> Contra este estado de coisas, Rushdie diz que só a crítica e a liberdade de pensamento podem salvar o Islão da esclerose e da ignorância.

## OS DILEMAS AMERICANOS

Washington não tem a certeza do que aconteceria a países, como a Arábia Saudita e Kuwait, vitais para os interesses económicos dos Estados Unidos (petróleo, mercado para os produtos americanos e o investimento dos “petrodólares” nos países ocidentais) se se realizassem eleições democráticas prematuramente. A conclusão lógica é que Washington prefere preservar as ditaduras existentes, pois estas são menos sensíveis a certos valores e estão mais insuladas das pressões do meio internacional.

O anterior Secretário da Defesa e Director da CIA, James Schlesinger, questionou “se desejamos realmente recomendar a democracia como a forma adequada de governo para outras sociedades. Talvez este assunto seja mais claro no contexto do mundo islâmico. Será que queremos mesmo alterar as instituições políticas da Arábia Saudita? A resposta imediata é não: ao longo dos anos temos procurado preservar essas instituições, por vezes em detrimento de forças mais democráticas que varrem o mundo.”<sup>86</sup> De forma semelhante, Jean Kirkpatrick afirmou: “O mundo árabe é a única parte do mundo onde ponho em causa a minha convicção de que se deixar o povo decidir, ele tomará decisões fundamentalmente racionais.”<sup>87</sup>

Para os decisores políticos americanos, a democracia no mundo árabe mais não significa do que conflito e problemas. No caso dos regimes moderados pró-ocidentais, como o Egipto, a Jordânia ou a Arábia Saudita, os responsáveis americanos partilham a interpretação dos líderes daqueles países de que os extremistas islâmicos constituem a ameaça mais vigorosa aos seus regimes. Uma vitória fundamentalista naqueles países constituiria um golpe virulento aos interesses ocidentais e seria o primeiro *round* de um processo que levaria o mundo árabe a sucumbir a uma revolução fundamentalista. Por isso, enquanto a repressão funcionar naqueles países, os Americanos sentem-se pouco compelidos a reavaliarem a sua política de apoio sólido a esses regimes.<sup>88</sup>

Martin Indyk, membro da Administração Clinton, que analisou as implicações do Islão político para os EUA, sumariza da seguinte forma as “escolhas difíceis” que os Americanos enfrentam: “confiar no processo democrático para moderar o comportamento e os objectivos dos fundamentalistas; ou tratar a democracia no Médio Oriente como um bem de luxo que regimes amigos não podem adquirir porque permitiria às forças anti-democráticas tomar o poder.”<sup>89</sup>

Indyk afirma que a opção mais confortável seria não tomar partido sobre esta questão, mas reconhece que, tratando-se do Médio Oriente, tal ausência de interesse só agravaria o actual estado das coisas. O esforço para promover a democracia na região deveria, recomenda o político, dar prioridade a uma abordagem “minimalista”: “os Estados Unidos deveriam, primeiramente, procurar concentrar-se na construção de bases democráticas — isto é, direitos humanos fundamentais de liberdade de expressão, liberdade de associação, liberdade religiosa e os procedimentos legais apropriados — cuja implementação constitui um requisito imprescindível para eleições democráticas.”<sup>90</sup>

Indyk aponta o Egipto e a Jordânia como exemplos para a elaboração de alguns princípios sobre como melhor gerir o desafio islâmico. Segundo Indyk, a melhor opção seria circunscrever a esfera política a partidos seculares e canalizar os activistas islâmicos para as esferas social e económica onde a sua actividade é altamente apreciada. Só em último caso, aconselha, se deveria permitir o acesso à vida política de movimentos islâmicos não violentos.<sup>91</sup>

Outra dimensão do dilema da democracia é que o processo de democratização no mundo árabe poderia tornar-se numa ameaça séria ao processo de paz. Acredita-se que a resolução do processo de paz israelo-árabe eliminaria uma das principais causas do extremismo na região, minimizando por isso a atracção pelo Islamismo. Paris explica o problema: “à medida que o processo de democratização evoluir no mundo árabe, poderá subir de tom a crítica dos regimes vigentes e de Israel, especialmente se o processo de paz atingir resultados mistos. A sabedoria convencional de que só as democracias árabes podem fazer a paz com Israel pode não ser verdade, dada a cisão elites/massas no que diz respeito a Israel. Além disso, em termos práticos, os ditadores têm uma maior latitude para fazer um acordo com Israel que não tenha de ser aprovado antecipadamente pelos eleitores.”<sup>92</sup>

A defesa dos direitos humanos coloca problemas semelhantes aos decisores políticos americanos. Um alto funcionário do Departamento de Estado disse que não fazia qualquer sentido cortar, por exemplo, a venda de armas à Arábia Saudita como forma de pressionar o regime a implementar os direitos das mulheres: “Jamais fariam isso. (Em vez disso), iriam comprar armas à França, Grã-Bretanha e Alemanha. Essa medida só serviria para aumentar o desemprego nos Estados Unidos.”<sup>93</sup> Os Americanos referem ainda outros exemplos que ilustram a dificuldade de implementação de políticas de direitos humanos. No caso da Argélia, dizem, os Estados Unidos encontram-se numa posição difícil porque, se exercerem pressão sobre aquele país para restaurar a democracia, podem estar a favorecer indirectamente a causa islamista.<sup>94</sup> Existe o entendimento de que, em política internacional, os direitos humanos não constituem a única preocupação e que os interesses estratégicos, diplomáticos e económicos devem prevalecer.

O debate acima referido constitui ensejo para pessoas como Hadar para criticarem Washington pelo facto de adoptarem “dois pesos e duas medidas” em função da sua escala de prioridades. Diz Hadar: “quando se trata de eleições livres na Argélia ou no Egipto, Washington invoca de imediato os ‘dilemas’ e as ‘difíceis escolhas’ mas, não exprime o mesmo pesar quando o regimes argelino e tunisino reprimem os seus próprios cidadãos.”<sup>95</sup> Murphy diz que a retórica do “alargamento democrático” tem uma utilização selectiva e é dispensada quando estão em causa os interesses políticos e económicos americanos. Washington prefere manter-se calado quando os regimes árabes amigos fazem eleições fraudulentas ou utilizam outras tácticas antidemocráticas. Mas, quando se realizam eleições legítimas em países com uma orientação anti-ocidental, como o Irão, Washington imediatamente diz que elas são antidemocráticas.<sup>96</sup>

Karabell comenta que “os Estados Unidos adoptaram aquilo que acreditam ser o mal menor. É melhor lidar com regimes militares ou autoritários pró-ocidentais do que com estados islâmicos como o Irão. Trata-se de um desenvolvimento interessante da chamada Doutrina Kirkpatrick dos anos 1980 que defendia que é melhor para os Estados Unidos apoiar governos militares do que permitir que os comunistas tomassem o poder.”<sup>97</sup>

Hadar conclui que a profissão de fé de Washington na democracia e a sua desconfiança em relação ao Islão político “mascara os interesses políticos e tem pouco a ver com as preocupações sobre a liberdade no Médio Oriente. Este discurso tem como objectivo mobilizar o apoio aos regimes autocráticos pró-ocidentais e, por arrastamento, garantir a hegemonia dos Estados Unidos na região...”<sup>98</sup> Esposito, em testemunho perante o Congresso, afirmou que os Estados Unidos devem mandar “um aviso claro aos nossos... aliados e aos movimentos islâmicos que, se acreditamos na democracia, não é só a democracia para a ex-URSS e para a Europa de Leste, mas também para o Magrebe, o Médio Oriente e o mundo muçulmano em geral.”<sup>99</sup>

Murphy incentiva os Estados Unidos a serem menos hipócritas em relação à democracia no Médio Oriente. A política dos “dois pesos e duas medidas” não

só reforça o anti-americanismo dos Islamistas, mas desilude os movimentos dos direitos humanos e os movimentos pró-democracia que olham para os Estados Unidos como referência nesta área.<sup>100</sup>

## NOTAS

- 1 TOLAN, Sandy e FELCH, Jason – “Beyond Regime Change”, <http://www.globalpolicy.org/security/issues/iraq/2002/1201/1201beyond.htm>, p. 1.
- 2 *Ibid.*, pp. 1-2.
- 3 BUSH, George W. – Address to the United Nations General Assembly, 12 de Setembro de 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html>.
- 4 Presidente George W. Bush – National Security Strategy of the United States of America, 20 de Setembro de 2002, <http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/secstrat.htm>.
- 5 President Discusses the Future of Iraq, 26 de Fevereiro de 2003, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030226-11.html>.
- 6 POWELL, Colin L. – *The US.-Middle East Partnership Initiative: Building Hope for the Years Ahead*, Heritage Foundation Lecture, 17 de Dezembro de 2003, p. 3.
- 7 *Ibid.*, p. 2.
- 8 CHRISTOPHER, Warren – Senate Confirmation Hearing, 13 de Janeiro de 1993, in MIRSKY, Yehudah e AHRENS, Matt (eds.), *Democracy in the Middle East: Defining the Challenges*. Washington, D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, 1993, p. 4.
- 9 PELLETREAU, Robert H. – “American Objectives in the Middle East”, Comentários proferidos perante o Simpósio Annual CENTCOM sobre o Sudoeste Asiático, Tampa, Florida, 14 de Maio de 1996, p. 7.
- 10 DJEREJIAN, Edward P. – “The U.S. and the Middle East in a Changing World”, *U.S. Department of State Dispatch* (8 de Junho de 1992), vol. 3, n.º 23, p. 446.
- 11 “American Objectives...”, p. 7.
- 12 PELLETREAU, Robert H. – “Political Reform in the Middle East: America’s Stake”, discurso perante a Foundation for Democratization and Political Liberalization in the Middle East, 20 de Outubro de 1995, p. 2.
- 13 MARR, Phebe – “The United States, Europe and the Middle East”. *The Middle East Journal*, 1994, vol. 48, n.º 2, p. 222.
- 14 Cit. in SISK, Timothy D. – *Islam and Democracy*. Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace Press, 1992, p. 11.
- 15 PARIS, Jonathan S. – “When to Worry in the Middle East”. *Orbis*, 1993, vol. 37, n.º 4, p. 553.
- 16 *Ibid.*
- 17 SATLOFF, Robert – “An American Strategy to Respond to Political Islam”, in MIRSKY, Yehudah; AHRENS, Matt e SULTAN, Jennifer (eds.), *Challenges to U.S. Interests in the Middle East: Obstacles and Opportunities*. Washington, D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, 1993, p. 34.
- 18 MILLER, Judith – “The Challenge of Radical Islam”. *Foreign Affairs*, 1993, vol. 72, n.º 2, p. 47.
- 19 GERA, Gideon – *An Islamic Republic of Algeria?* Washington, D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, 1995, p. 25.
- 20 *Ibid.*
- 21 PARIS, Jonathan S., *op. cit.*, p. 554.
- 22 Esta classificação encontra-se in PARIS, Jonathan S., *op. cit.*, pp. 554 e 556.
- 23 ESPOSITO, John L. – *The Islamic Threat: Myth or Reality?*. 3.ª ed. Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 212.

- 24 “Islam’s Democratic Essence”. *Middle East Quarterly*, 1994, vol. I, n.º 3, pp. 3-11.
- 25 “Islam and Democracy: Rejoinder”. *Middle East Quarterly*, 1994, vol. I, n.º 4, p. 71.
- 26 ESPOSITO, John L. – “Islamic Movements, Democratization, and U.S. Foreign Policy”, in MARR, Phebe e LEWIS, William (eds.), *Riding the Tiger: The Middle Middle East Challenge After the Cold War*. Boulder: Westview Press, 1993, p. 209.
- 27 ESPOSITO, John L., *ibid.*, pp. 188 e 201.
- 28 *Ibid.*, p. 203.
- 29 ESPOSITO, John L. e PISCATORI, J. – “Democratisation and Islam”, *The Middle East Journal*, 1991, vol. 45, n.º 3, p. 440.
- 30 PISCATORI, J. – “Religion and Realpolitik”, in PISCATORI, James (ed.), *Islamic Fundamentalisms and the Gulf Crisis*. Chicago: The American Academy of Arts and Sciences, 1991, p. 13.
- 31 *Ibid.*, p. 18.
- 32 Relatório de conferência; painel sobre “The Role of Culture, Ethnicity, and Religion in the World Affairs”, publicado no *Baker Institute Report*, n.º 3, Março de 1996.
- 33 FULLER, G. – “A Phased Introduction of Islamists”, in MIRSKY, Yehudah e AHRENS, Matt (eds.), *Democracy in the Middle East: Defining the Challenges*. Washington, D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, 1993, pp. 22-23.
- 34 FULLER, G. – “Islamic Fundamentalism: No Long-Term Threat”, *The Washington Post*, 13 de Janeiro de 1992, p. A1.
- 35 “A Phased Introduction ...”, p. 25.
- 36 *Ibid.*, pp. 23-24.
- 37 *Ibid.*, p. 28.
- 38 “Islamic Fundamentalism: No Long-Term Threat”.
- 39 HUNTER, Shireen T. – “The Rise of Islamist Movements and the Western Response: Clash of Civilizations or Clash of Interests?”, in GUAZZONE, Laura (ed.), *The Islamist Dilemma: The Political Role of Islamist Movements in the Contemporary Arab World*. Reading, Berkshire: Garnet Publishing/Ithaca Press for Laura Guazzone, 1995, p. 345.
- 40 *Ibid.*
- 41 *Ibid.*, pp. 345-346.
- 42 *Ibid.*, p. 346.
- 43 *Ibid.*, p. 347.
- 44 MURPHY, Richard and GAUSE, Gregory, III – “Democracy in the Muslim Middle East”. *Middle East Policy*, 1997, vol. V, n.º 1, p. 2.
- 45 *Ibid.*
- 46 *Ibid.*, p. 3.
- 47 HADAR, Leon T. – “What ‘Green Peril’?”. *Foreign Affairs*, 1993, vol. 72, n.º 2, p. 42.
- 48 *Ibid.*
- 49 *Ibid.*, p. 41.
- 50 “Islam, Democracy and the West”, *Foreign Affairs*, 1992, vol. 71, n.º 3, pp. 132-133.
- 51 *Ibid.*, p. 133.
- 52 HUNTINGTON, Samuel P. – “The Islamic – Confucian Connection”. *New Perspectives Quarterly*, 1993, vol. 10, n.º 3, p. 21.
- 53 *Ibid.*
- 54 KARABELL, Zachary – “The Wrong Threat: The United States and Islamic Fundamentalism”. *World Policy Journal*, 1995, vol. XII, n.º 2, p. 38.
- 55 LLOYD, John – “Radical Islam Sees Itself Just as Communism Did – In a Battle With a Hostile World”, *Financial Times*, 11 de Janeiro de 2003, p. I (Secção “Weekend”).
- 56 PIPES, D. – “There Are No Moderates: Dealing with Fundamentalist Islam”. *The National Interest*, 1995, vol. 41, p. 48.
- 57 PIPES, D. – “The Muslims Are Coming! The Muslims Are Coming!”. *National Review*, 1990, p. 29.

- 58 PIPES, D. – “There Are No Moderates”, p. 48.  
 59 Cit. in NOAKES, *op. cit.*, p. 43.  
 60 PELLETREAU, Robert H., Jr.; PIPES, Daniel and ESPOSITO, John – “Symposium: Resurgent Islam in the Middles East”. *Middle East Policy*, 1994, vol. II, n.º 2, p. 6; PIPES, D. – “There Are No Moderates”, p. 54.  
 61 LLOYD, John, *op. cit.*, p. 3.  
 62 *Ibid.*  
 63 *Ibid.*, p. 8.  
 64 “The Challenge of Radical Islam”. *Foreign Affairs*, 1993, vol. 72, n.º 2, p. 53.  
 65 *Ibid.*  
 66 *Ibid.*, p. 51.  
 67 *Ibid.*, p. 45 e 54.  
 68 Para uma análise mais aturada, ver o artigo de MILLER, J. – “A Cresting Wave”. *Middle East Quarterly*, 1996, vol. III, n.º 2, pp. 51-59.  
 69 LEWIS, B. – “Islam and Liberal Democracy”. *The Atlantic Monthly*, 1993, vol. 269, n.º 2, pp. 94-95.  
 70 *Ibid.*, p. 91.  
 71 *Ibid.*, p. 96.  
 72 V., por exemplo, KRAMER, Martin – “The Drive for Power”. *Middle East Quarterly*, 1996, vol. III, n.º 2, pp. 37-49.  
 73 “Islam vs. Democracy”. *Commentary*, Janeiro de 1993, p. 38.  
 74 “Where Islam and Democracy Part Ways”, in MIRSKY, Y. and AHRENS, M. (eds.), *op. cit.*, pp. 34-35.  
 75 “Islam vs. Democracy”, p. 40.  
 76 *Ibid.*, p. 39.  
 77 *Ibid.*  
 78 *Ibid.*, p. 41.  
 79 *Ibid.*  
 80 KRAMER, M. – “Terrorism? What Terrorism?!”. *The Wall Street Journal*, 15 de Novembro de 2001, <http://www.washingtoninstitute.org/media/kramer-terrorism.htm>.  
 81 *Ibid.*  
 82 *Ibid.* V. também a introdução a *Ivory Towers on Sand: The Failure of Middle Eastern Studies in America*, <http://www.washingtoninstitute.org/pubs/kramerintro.htm>.  
 83 RUSHDIE, Salman – “Yes, This is About Islam”. *The New York Times*, 2 de Novembro de 2001, p. 1.  
 84 *Ibid.*  
 85 *Ibid.*  
 86 “The Quest for a Post-Cold War Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, 1993, vol. 72, n.º 1, p. 20.  
 87 Cit. in KRAMER, M. – “Islam vs. Democracy”. *Commentary*, 1993, vol. 95, n.º 1, p. 37.  
 88 KARABELL, *op. cit.*, p. 45.  
 89 INDYK, M. – “The Implications for U.S. Policy”, in MIRSKY, Yehudah e RICE, Ellen (eds.), *Islam and the US: Challenges for the Nineties*. Washington, D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, 1992, p. 51.  
 90 *Ibid.*  
 91 *Ibid.*  
 92 PARIS, *op. cit.*, p. 564.  
 93 BARBER, Ben – “Clinton’s Foreign Policy Brings New Emphasis to Human Rights”. *The Christian Science Monitor*, 15 de Abril de 1993, p. 2.  
 94 *Ibid.*  
 95 HADAR, “What ‘Green Peril’?”, p. 37.  
 96 MURPHY e GAUSE, III, *op. cit.*, p. 2.  
 97 KARABELL, *op. cit.*, p. 47.



<sup>98</sup> HADAR, *op. cit.*, p. 40.

<sup>99</sup> US Congress, House Committee on Foreign Affairs – *Recent Developments in North Africa*. Washington, D. C.: U S Government Printing Office, 1995, p. 22.

<sup>100</sup> MURPHY and GAUSE, III, *op. cit.*, p. 3.

# A DEMOCRATIC CONSOLIDATION DEBATE: RUSSIA'S PROTO-MULTIPARTY SYSTEM

*Eunsook Chung*

## INTRODUCTION

Most scholars either implicitly or explicitly agree that while the *transition* to democracy pertains to the launching of democratic institutions, the *consolidation* of democracy bears on making democratic institutions both sustainable and operative.

This<sup>1</sup> paper takes Philippe Schmitter's proposal for utilizing 'partial regimes'<sup>2</sup> and sets Russia's proto-multiparty system as the central institution in the consolidation of Russian democracy. As a creature of modern political systems, *political parties* are expected to organize public opinion and communicate demands to the state. They are also usually involved in political recruitment. By extension, *party systems* matter much in the process of democratization because they assist groups utter their interests while supporting governments to govern. In countries lacking institutionalized party systems, democratic politics is more erratic, establishing legitimacy is more difficult, and governing is more complicated.

Since the collapse of the Soviet Union, Russia has held three elections to fill seats in its legislative Duma. The first was held on December 12, 1993. A new constitution adopted in 1993 stipulated that the first Duma would sit for two years but that each subsequent parliament would have a four-year mandate. Accordingly, Russia's second legislative election took place on December 17, 1995. The focus of this paper, however, is on the latest legislative election on December 19, 1999, and emerging party system onwards. Russians are now awaiting the fourth parliamentary election which will be held in December 2003.

## PARLIAMENTARY ELECTORAL SYSTEM

The post-Soviet parliamentary electoral system<sup>3</sup> adopted by Russia in 1993 is a mixed one.<sup>4</sup> Of the 450 deputies in the Duma, 225 are elected in single-mandate districts (SMD), while the others are elected by proportional repre-

sentation according to the number of votes cast for specific electoral blocs known as party lists (PL).<sup>5</sup> Party strength in the Duma thus reflects each party's success in winning seats in both SMD and PL ballots. Since each voter has two ballots, ticket-splitting is inevitable if a voter's preferred party on the PL ballot does not nominate a candidate in a specific single-member district or if a person favors an independent candidate on the SMD ballot.

### **Single Member District (SMD)**

The Duma representative for each of the 225 SMDs was the candidate who won a plurality of votes. Each of the 225 districts has a population of about 660 000 persons. In the 1999 election, there were on average ten candidates per district. To become an SMD candidate, an individual must collect the signatures of one percent of the electors in that constituency or put up a deposit of 1000 times the minimum wage. The organizational strength of a party can be measured by its capacity to put candidates on the SMD ballot.

However, independents were the largest single category of legislative candidates in Russia. In 1993, 141 of 225 candidates were independents. In 1995, this figure dropped to 77, but in 1999 it had recovered to 105. Once a seat is taken in the Duma, party affiliation is often abandoned in Russia. Most independents join one party or another, while new parties are formed out of convenience. Since the 1999 elections numerous deputies' groups have come into being.

### **Party List (PL)**

The PL ballot is based on proportional representation whereby another half of Duma seats (225) are awarded to parties securing at least five percent of the vote. In 1993, 13 parties had been on the ballot, among which only eight collected more than five percent of the vote. However, in 1995 there were 43 parties on the ballot and only four collected more than five percent of the vote. In 1999, six of the 26 parties on the PL ballot garnered more than five percent of the vote. To be listed, each party needs to collect 200 000 signatures each with no more than 14 percent from any one region or submit a deposit of 25 000 times the minimum wage. On average, each party won 3.8 percent of the vote, while in 1995 with the 43 parties in contest it was just 2.3 percent. Under proportional representation, then, vote fragmentation worked to benefit the few parties that qualified for PL seats. Frequently, it is pointed that the rich and corrupt interested in immunity from criminal prosecution buy seats offered by the PL ballot.<sup>6</sup>

## CONTOUR OF PROTO-MULTIPARTY SYSTEM

Among the 26 political blocs participating in the 1999 election for the current third Duma, six parties – Communist Party of Russian Federation, Unity, 'Fatherland-All Russia,' Union of Right Forces, Liberal Democratic Party of Russia, Yabloko – were able to earn more than five percent of the vote on PL ballot. The following is the result of this author's expedient attempt to ramify them.

### Left

#### *Communist Party of the Russian Federation*

The current leader of the Communist Party is Gennadii Zyuganov. The Communist Party was founded in 1993 as the heir to the Communist Party of the Soviet Union (CPSU). The Communist Party has not been an anti-systemic party in the new Russia, but has rather participated in all post-Soviet elections as a means of influencing change from within the new political environment. For instance, Zyuganov ran a highly competitive presidential election against Boris Yeltsin in 1996 and against Vladimir Putin in 2000, and during Yevgenii Primakov's premiership in 1998-1999, party member Yury Maslyukov was appointed as first vice premier for the economy.

In various elections, the Communist Party has campaigned on a platform calling for "the union of all patriotic forces," "state unity and local self-governance," "government responsibility," "state control of strategic sectors," "no selling of land to foreigners," "a strong army," "social welfare," "the unification of Russia, Belarus, and the Ukraine," and "the restoration of traditional alliances."<sup>7</sup> It is quite certain that the Communist party still advocates a greater economic role for the state than do Russia's liberals. Yet, compared with its 1995 platform, the Communist Party's 1999 platform embraced more pro-market positions. Furthermore, Zyuganov stated in his presidential campaign in 2000 that he was "open to cooperating with all forces," which was not the case in his presidential campaign in 1996. Nonetheless, there are many challenges facing the Communist Party in moving toward greater moderation. Specifically, as internal coherence has fragmented, the Communist Party has increasingly split into factions. For instance, in July 2000, a movement called simply 'Russia' appeared with Gennadii Seleznyov, a member of the presidium of the Communist Party and speaker of the Duma, as its leader. Besides, the Communist Party's constituency largely consists of voters over the age of 60 and those living in so-to-speak traditional red-belt regions.

Despite the fact that it is still the largest party in the Duma, the Communist Party lost 73 seats from the level won in the 1995 election. The Communist Party did even worse in SMD balloting, falling from 88 seats in 1995 to 47 in 1999. In addition, with the disappearance from the Duma of its allies, such as

the Agrarians, the left forces in the third Duma were notably weakened. Furthermore, many communist deputies have privately backed up Putin. Also, the unexpected creation of new parties in 1999, first with the 'Fatherland-All Russia' and then with the Unity ruined Communist Party's attempts to broaden its electorate base.<sup>8</sup> If there is any comfort for Zyuganov now, it is that the Communist Party is the only party on the political left still able to take seats in the Duma. It attempts to establish a wider leftist front by leading the Popular-Patriotic Union of Russia.

## **The Nationalists**

### ***Liberal Democratic Party of Russia ('Zhirinovsky Bloc')***

To be paradoxical enough, Liberal Democratic Party of Russia was founded by Vladimir Zhirinovsky, an extremist of Russian nationalism in 1990. In all three post-Soviet parliamentary elections, his Liberal Democratic Party has succeeded in collecting more than five percent of the vote on the PL ballot. Moreover, to the surprise of many observers both in and out of Russia, in 1993 the Liberal Democratic Party won the largest number of votes (22.92%) among the 13 parties on the PL ballot. But its popularity has continued to decline ever since, from 11 percent in 1995 to six percent in 1999, securing just 17 seats on the PL ballot and none on the SMD ballot.

With the passage of time, Russian voters seem to have become disillusioned with Zhirinovsky's so-to-speak racist views and political whims. Following Putin's presidential victory in 2000 he announced that his party would work with the new government. To all appearances, then, Zhirinovsky no longer sees his Liberal Democratic Party as playing the role of opposition.

In 1999, the Liberal Democratic Party campaigned on a platform that included calls for "the abolition of sovereignty for autonomous regions," "the Orthodox Church as the official religion of Russia," "the restoration of a stable state-controlled sector," "the reassessment of the privatization of strategic enterprises," "a prohibition on the foreign ownership of land," "centralized investment and a restoration of state order," "free medical care," "increased pensions," and "discontinuation of talks on territorial concessions."

## **Right**

### ***Yabloko & Union of Right Forces***

#### **(a) Yabloko**

Yabloko was founded in 1993 by Grigory Yavlinsky, a reform-oriented economist seeking to remain independent from the Kremlin. Throughout the 1990s, Yavlinsky was well known for his harsh criticism of the Yeltsin government. Despite his status as a convinced reformer and liberal he has not advocated the economic shock therapy and privatization called for and pursued by

Yegor Gaidar and Anatoli Chubais. Yavlinsky considered it a mistake to retain the old nomenklatura in power. Electorally, Yabloko has succeeded in collecting more than five percent of the vote on the PL ballot in successive parliamentary elections of post-Soviet Russia. But the party has seen a steady decline in its overall popularity, and in 1999 it won 5.9 percent of the PL vote and only four SMD seats. With support largely from urban intellectuals, Yabloko has failed to establish an effective national network or gain much support from regional governors.

Yabloko has campaigned on a platform calling for “resistance against aggressive populist nationalism,” “economic activity according to the rule of law,” “the radical reduction of taxes,” “the stimulation of investment,” “minimum subsistence welfare,” “rejection of US and NATO unipolarity,” and “regional security efforts in South Asia and the Far East.”

In June 2000 an agreement between Yabloko and the ‘Union of Right Forces,’ a newly created liberal party, was reached to consider measures to unite. At the same time, Yabloko softened its traditional criticism of the government following Putin’s election.

(b) Union of Right Forces

The ‘Union of Right Forces’ is another liberal alliance formed in 1999 at the initiative of Anatoli Chubais, who was considered the godfather of Russia’s privatization program. It is composed largely of liberal groups headed by younger political leaders, including Sergei Kirienko, Boris Nemtsov, Yegor Gaidar, and Irina Khakamada. To the surprise of many observers, it earned 8.5 percent of the vote on the PL ballot and five SMD seats. Although this was not a large margin, the ‘Union of Right Forces’ exceeded the more established Yabloko on both the PL and SMD ballots. The ‘Union of Right Forces’s’ emergence and electoral performance contributed to maintaining a steady liberal voice in Russian politics. In other words, despite the dissatisfaction with their country’s experience under democratic rule, substantial Russians believe that the country must develop a market economy and adhere to the principles of electoral democracy.<sup>9</sup>

The ‘Union of Right Forces’ has campaigned on a platform calling for “professionalism and youth,” “overcoming the budget crisis,” “writing off no less than 75 percent of Soviet debt,” “the private ownership of land,” “exports of manufactured goods,” and “state responsibility only for those unable to care for themselves.” Later, the party has announced that it will support Putin so long as his actions do not run counter to the spirit of liberalism and one of its leader, Kiriyenko was appointed Putin’s representative to the Volga Federal District.

## **The Governors' Blocs**

### *Fatherland-All Russia*

In 1998 and 1999, a number of governors' blocs were established across the political spectrum. The first of these, 'Fatherland', was established in December 1998 by Moscow Mayor Yuri Luzhkov to support his presidential campaign the following year. And in April 1999, Tartarstan President Mintimer Shaimiev and St. Petersburg's Vladimir Yakovlev founded the centrist 'All Russia.'

Eventually in August 1999, the 'Fatherland-All Russia' was created out of an alliance of Lyzhkov ('Fatherland'), and Shaimiev/Yakovlev ('All Russia'), with Lyzhkov and former Prime Minister Primakov as its leaders. The 'Fatherland-All Russia' campaigned on a platform calling for "law and order," "territorial distinctiveness," "the rights of indigenous minorities," "a strengthened Duma," "technological modernization," "lower taxes," "foreign investment," "support of small and medium-size businesses," and "transition toward a volunteer army."

In the election, the 'Fatherland-All Russia' collected 13.3 percent of the vote (37 seats) on the PL ballot and 29 seats on the SMD ballot. However, the enthusiasms of these local governors and regional executives have faded away since the election, and the Kremlin's newly emerged Unity bloc encroached upon popular support for 'Fatherland-All Russia.' In February 2000, Primakov withdrew from the 2000 presidential race, and many of the governors who supported Luzhkov in the election, including members of his own 'Fatherland' moved away from him. Indeed, several days before Primakov's announcement that he would withdraw from the race, Lyzhkov had already announced that he would not oppose Putin in the presidential election.

## **Pro-Kremlin Party of Powers**

### *Unity*

The Unity was founded in October 1999 just two months prior to the elections by Minister of Emergencies Sergei Shoigu to run practically as a ruling party in rejoinder to the emergence of 'Fatherland-All Russia.' Strictly speaking, Unity was not a ruling party in the Western sense since it was not the party of the then President Yeltsin. Nonetheless, as Boris Gryzlov, the head of Unity in the third Duma later admitted, Unity members reckoned themselves as composing a de facto ruling bloc, and the mark helped them in the election.<sup>10</sup> In 1999, Unity campaigned on a platform calling for "lower taxes," "a strengthened economic role for the state," "job creation," "private land ownership rights," "development of the middle class," "stimulation of foreign investment," "support for the army, police, and the military-industrial complex," and "the interests of Russian citizens in other states."

The party won 23.3 percent of the vote on the PL ballot, but only nine SMD seats. In the end, Unity came out as the third Duma's second largest bloc (73 seats) following the Communist Party (114 seats), followed by 'Fatherland-All Russia' (66 seats).

With the party's relatively solid performance in election, the then Prime Minister Putin was able to present him as presidential successor. Accordingly, after Yeltsin appointed him acting president on December 31, 1999, many presumed candidates, including former Prime Ministers Primakov and Kirienko, General Alexander Lebed and Moscow Mayor Luzhkov, withdrew from the race. Indeed, in the presidential election on March 26, 2000, Putin won fully 52.9 percent of the vote.

Later in May 2000, at a congress of Unity members, its founder, Shoigu declared that the bloc would set only attainable goals to further the reforms being carried out by President Putin. At the same meeting, President Putin declared his own support for Unity. In 2002 Unity changed its name for 'United Russia,' and Putin seems to assist it again in the upcoming 2003 parliamentary election.

## A TEST FOR DEMOCRATIC CONSOLIDATION

### Positive Syndrome

#### *(a) Emergence of the Three Established Parties*

Despite criticism of the weaknesses of Russia's electoral system, it has so far produced three stable political parties that have managed to survive various political crises of the 1990s. In all three post-Soviet parliamentary elections, the three parties – the Communist Party, Yabloko, and the Liberal Democratic Party – surpassed the five percent threshold on the PL ballot. Furthermore, each party represents the left, right, and nationalist wings of Russia's political spectrum respectively and enjoys a relatively stable electoral base. For instance, the Communist Party appeals to the aged on fixed incomes, while Yabloko appeals to intellectuals with above-average incomes. Moreover, all three parties have functioned since their creation in early 1990s under the leadership, all of whom – Zhuganov, Yavlinski, and Zhirinovskiy, respectively – participated in both the 1996 and 2000 presidential elections, and have learned how parties connect with voters, how parliament works with the executive, and how to organize public opinion, communicate demands to the government, and pursue political recruitment.<sup>11</sup> It thus appears that Russia is on its way toward building a stable political party system.

#### *(b) Moderation along the Political Spectrum*

Despite successive political crises in Russia in the 1990s, considerable evolution toward political moderation has taken place. Borrowing from Giovanni Sartori's terminology, this phenomenon has become a "centripetal process" toward



the restoration of political consensus, moving away from “extreme pluralism” toward “moderate pluralism,” operating on a three to four party basis. Sartori argues that once “moderate pluralism” is established, orderly change become more likely and the party system is able to perform its cohesive and integrative functions.<sup>12</sup>

In Russia today those political blocs considered to be “red and brown” no longer distinctively deny the reform programs presented by Yeltsin and Gaidar in 1991. Likewise, the liberals and reformers in 1999 no longer utterly disavow the importance of the national affairs or nationalism. In other words, there is an increasing consensus as to what constitutes mainstream policy in Russia, which Richard Sakwa calls the ‘Moscow consensus.’<sup>13</sup> In short, the 1999 election did not feature an all or nothing political struggle as occurred in the early 1990s. This suggests that to some extent political consolidation has taken place in Russia over the last ten years.

#### *(c) Policy Cooperation between President and Duma*

As a result of political moderation among Russia’s main political blocs, relations between the third Duma and the Putin administration are considerably better than those under Yeltsin. In the first and second Duma, the Communist Party on the left and Yabloko on the right consistently opposed the Yeltsin administration. However, in the third Duma these two blocs have not sought to antagonize either Putin or the executive. Indeed, for the first time in ten years major legislative bills have been adopted without stalemate, further signifying the consolidation of Russian democracy.<sup>14</sup>

### **Non-positive syndrome**

Despite positive syndrome for democratic consolidation with regard to Russia’s party system, there still exist some concerns and worries too.

#### *(a) Unfair Campaign*

A number of Western observers noted that state television in Russia invariably promoted pro-Kremlin Unity and has sought to undermine its political opponents through negative advertising.<sup>15</sup> Indeed, in the autumn of 1999, when then the Prime Minister Putin’s image was firmly associated with Unity, on television Putin stated that he would vote for Unity “as a private citizen.”<sup>16</sup>

In the meantime, depending on the region, the election was conducted with less than complete adherence to democratic procedure. For instance, in Tatarstan, attempts to trick voters into supporting particular candidates were noted by several Western observers.<sup>17</sup> Even some Russian analysts noted “the omnipotence of local political barons,” who tend to become chiefs of the local economic mafia.<sup>18</sup> Many other authors point out influence of oligarchs and lack of accountability at the regional level politics.<sup>19</sup>

*(b) Impromptu Foundation of Parties*

Among the six political parties that were able to pass the five percent hurdle in 1999, three – Unity, ‘Fatherland-All Russia’, and Union of Right Forces – were created only months before the election. What is more, these newcomers ranked second, third, and fourth respectively in the Duma in terms of seats won. This suggests that in Russia, political parties formed around seasoned political figures still have good chances of becoming major legislative parties.

A more insightful analysis even shows that these political leaders were all at one time Kremlin’s favorites. The ‘Fatherland-All Russia’ founded by Moscow Mayor Lyzhkov and former Prime Minister Primakov in August 1999 was widely seen as a de facto ruling party until the autumn of 1999, when the creation of Unity with the support of the Kremlin and the then Prime Minister Putin signaled that the ‘Fatherland-All Russia’ was henceforth seen as a direct rival of Unity. Similarly, the Union of Right Forces headed by another former Prime Minister Kirienko, was created with the Kremlin’s blessings.

In the end, all of three new parties in the current Duma consist of groups of former or active prime ministers, while the ultimate manipulation of political dynamics among the three came from the Kremlin. All five of Yeltsin’s former prime ministers were elected to the current Duma, including Gaidar (Union of Right Forces), Chernomyrdin (Our Home is Russia), Kirienko (Union of Right Forces), Primakov (Fatherland-All Russia), and Stepashin (Yabloko). With most of Russia’s political parties being formed around charismatic or powerful individuals, it seems that recent elections have seen a steady separation between politics and civil society, especially so in rural areas.<sup>20</sup> This suggests that Russian party system does not quite match the concept of democratic consolidation.

*(c) Absence of Genuine Ruling Party*

The absence of a genuine ruling party typified Russia’s presidential system of government under Yeltsin. To be sure, there was a kind of ruling party with ‘Russia’s Choice’ founded by the then acting Prime Minister Guidar in 1993 and ‘Our Home Is Russia’ founded by the then Prime Minister Chernomyrdin in 1995. Guidar’s party was successful in obtaining more than five percent of the PL vote in the first post-Soviet election in 1993, but support for it soon declined together with Guidar’s political status. ‘Our Home Is Russia’ also functioned like a ruling party in the second Duma during the premiership of Chernomyrdin. However, with his discharge from the premiership the party continued to decline, and in 1999 it received only 1.2 percent of the vote. Despite his opportunistic use of political blocs of his premiers, Yeltsin never expressed any strong commitment for any particular party, instead seeing himself as a father figure to the nation.

And what about Putin? Even after Unity came out in support of Putin for president in early 2000, Putin has been hesitant to join the party as a member. Deep in his consciousness, Putin seems to enjoy a role of the balancer among

factions.<sup>21</sup> Yet Putin has used the Unity to control the Duma.<sup>22</sup> If quasi-ruling parties continue to be formed in succeeding elections with administrative and financial support from the Kremlin but then wane soon thereafter, Russian voters will not have the chance to develop a proper understanding of what constitutes a ruling party. They will also unlikely be able to understand how power is transferred in terms of accountability from one party to another based on regular electoral competition. This clearly contradicts with the longer-term goal of democratic consolidation.

## CONCLUSION

In many of the world's new democracies, even after the political transition stage, the competitive elections have not necessarily led to far-reaching respect for liberty, political responsiveness, or the rule of law. In the case of Russia, electoral democracy has clearly been a major achievement. Furthermore, with some reservations, a kind of proto-multiparty system can be envisioned in which the left is dominated by the communists, the center is occupied by Unity and the 'Fatherland-All Russia' and the right is held by Yabloko and the 'Union of Right Forces.' Yet Russia's current political system has many attributes of an unconsolidated democracy and lacks the clear features of a genuine liberal democracy.<sup>23</sup> Certainly, the sudden and speedy rise of Unity, the 'Fatherland-All Russia' and the 'Union of Right Forces' suggests that Russia's party system is still weak, and more recently there is growing concern over Putin's conception of the role of political parties, which strongly resembles the idea of "guided democracy" espoused by many authoritarian Third World leaders in the 1960s.<sup>24</sup> Thus, fate of democracy with regard to a formation of authentic multiparty system in Russia remains to be seen. The upcoming election for the fourth Duma scheduled to be held in December 2003 will be another crucial touchstone for Russia watchers to have a longer view of Russia's party system whereby debates on democratic consolidation will proceed more lively in comparative perspective.

## APPENDIX

Table 1 – State Duma Election Results, 1999

<b>Bloc</b>	<b>Part list (%)</b>	<b>PL seats</b>	<b>SMD</b>	<b>Total (%)</b>
Communist Party of the Russian Federation	24.29	67	47	114(25.9)
Unity	23.32	64	9	73(16.6)
Fatherland(Otechestvo)-All Russia	13.33	37	29	66(15.0)
Union of Right Forces	8.52	24	5	29(6.6)
Liberal Democratic Party	5.98	17	0	17(3.9)
Yabloko	5.93	16	4	20(4.5)
Party of Pensioners	1.98		1	1
Our Home is Russia	1.20		8	8
Bloc of Congress of Russian Communities and the Movement of Yurii Boldyrev	0.62		1	1
Movement in Support of the Army	0.59		2	2
Bloc of General Andrei Nikolayev and Academician Svyatoslav Fyodorov	0.56		1	1
Russian All-People Union	0.37		2	2
Russian Socialist Party (V.Bryntsalov)	0.24		1	1
Spiritual Heritage	0.10		1	1
Against All	3.36			
Independents			105	(23.8%)105
others (12 blocs)	.			
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>225</b>	<b>216</b>	<b>441</b>

\* Source: Russian Central Electoral Commission, 29 December 1999.

Note: Of the 441 deputies elected, 225 came from PL and 216 from SMDs. A second round of balloting was scheduled for the eight SMD seats where the majority of the electorate voted "against all" of the candidates on the ballot, excluding Chechnya. (The Chechen election was held far later in separation in August 2000).

Table 2 – Political Parties and Factions in Russia’s Third Duma

Party Factions	Seats in Second Duma (%)	PL	SMD	Total Seats (%) (19 Dec. 1999)	Total Seats (%) (21 Jan. 2000)
Communist Party (Zyuganov)	146 (32.4)	67	47	114 (25.9)	90 (20.0)
Unity (Gryzlov)	–	64	9	73 (16.6)	82 (18.2)
Fa-All (Primakov)	–	37	29	66 (15.)	45 (10.0)
Right Fo (Kirienko, Nemtsov)	–	24	5	29 (6.6)	32 (7.1)
Yabloko (Yablinski)	46 (10.2)	16	4	20 (4.5)	21 (4.6)
Liberal Demo.(Zhirinovski)	51 (11.3)	17	0	17 (3.9)	17 (3.7)
Our Home is Russia	66 (14.6)	–	8	8 (1.8)	–
Deputy Groups (a minimum of 35 members)					
People’s Deputy (Raikov)	–	–	–	–	57 (12.6)
Russian Regions (Morozov)	–	–	–	–	41 (9.1)
Agro-Industrial (Kharitonov)	–	–	–	–	39 (8.6)
Small parties	–	–	9	9	–
Independents	77 (17)	–	105	105 (23.8)	105 (23.3)
TOTAL		225	216	441(100)	440

\* Source: [http://www.russiavotes.org/Duma\\_align.htm](http://www.russiavotes.org/Duma_align.htm).

## NOTES

- 1 This paper is written in the autumn of 2003 when the election for the fourth Duma is just in the offing.
- 2 SCHMITTER, Philippe – “Organized Interests and Democratic Consolidation in Southern Europe”, in GUNTHER, Richard, et.al. (eds), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995, p. 285.
- 3 Refer to <http://www.russiavotes.org/Duma>.
- 4 For the strategy of each party to utilize mixed system at its maximum, see HERRON, Erich H. – “Mixed Electoral Rules and Party Strategies”. *Party Politics*, vol. 8, n.º 6, 2002, pp. 719-733.
- 5 Federal law on the election of deputies of the state Duma. See <http://www/ifest.ru:810>.
- 6 OSTROW, Joel – “Conflict-Management in Russia’s Federal Institutions”. *Post-Soviet Affairs*, vol. 18, n.º 1, 2002, p. 55.
- 7 Platforms hereafter presented are based on leaflets of each political bloc.
- 8 See survey result in CLEM, Ralph and CRAUMER, Peter – “Urban Rural Effects on Party Preference in Russia: New Evidence for the Recent Duma Election”. *Post-Soviet Geography and Economics*, vol. 43, n.º 1, 2002, pp. 1-12. An opposite view can be seen in KIEWIET, Roderick and MYAGKOV, Mikhail – “Are the communists dying out in Russia?”. *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 35, 2002, pp. 39-50.
- 9 Refer to the survey result in COLTON, Timothy J. and McFAUL, Michael – “Are Russians undemocratic?”. *Post-Soviet Affairs*, vol.18, n.º 2, 2002, pp. 91-121.

- 10 Interview with Gryzlov, *Nezavisimaya gazeta*, 29 January 2000.
- 11 For a positive assessment of the legislative role of the Duma, see REMINGTON, Thomas F.; SMITH, Steven S. and HASPEL, Moshe – “Decrees, Laws, and Inter-Branch Relations in the Russian Federation”. *Post-Soviet Affairs*, vol. 14, n.º 4, 1998, pp. 287-322.
- 12 SARTORI, Giovanni – “European Political Parties,” in LaPALOMBARA, Joseph and WEINER, Myron (eds.), *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1966, pp. 137-176.
- 13 SAKWA, Richard – “Russia’s Permanent (uninterrupted) Elections of 1999-2000”, 2000, pp. 94-95.
- 14 For a smooth relations between Putin and Duma, see NICHOLAS, Thomas M. – “Putin’s First Years: Democracy or Authoritarianism?”. *Current History*, October 2002, p. 308.
- 15 McFAUL, Michael – “Indifferent to Democracy”. *Hoover Digest*, n.º 3, 2000; OATES, Sarah – “The 1999 Russian Elections”. *Problems of Post-Communism*, vol. 47, n.º 3, 2000, pp. 3-14. See also the letter from Primakov, Luzhkov, and Yakovlev to the then President Yeltsin, *Kommersant*, 29 October 1999.
- 16 Quoted in OATES, Sarah – “The 1999 Russian Duma Elections”. *Problems of Post-Communism*, vol. 47, n.º 3, 2000, p. 12.
- 17 See “The Village Votes: The December 1999 Elections in Tatarstan’s Pestretsy District”. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 16, n.º 3, 2000, pp. 113-122.
- 18 BARZILOV, Sergei and CHERNYSHEV, Aleksei – “Region kak politicheskoye prostranstvo”. *Svobodnaya mysl’*, n.º 2, 1997, pp. 3-12; BEREZKIN, Andrei V., et.al. – “Location and Political Influence: A Further Elaboration of Their Effects on Voting in Recent Russian Elections”. *Eurasian Geography and Economics*, vol. 44, n.º 3, 2003, pp. 169-183.
- 19 TRESMAN, Daniel – “Russia Renewed?”. *Foreign Affairs*, vol. 81, n.º 6, 2002, p. 61; MANDRAS, Marie – “How Regional Elites Preserve Their Power”. *Post-Soviet Affairs*, vol. 15, n.º 4, 1999, pp. 295-311.
- 20 HOWARD, Marc – “The Weakness of Post-Communist Civil Society”. *Journal of Democracy*, vol. 13, n.º 1, 2002, pp. 157-169; WERGEN, Stephen K. – “Democratization and Urban Bias in Post-Communist Russia”. *Comparative Politics*, vol. 34, n.º 4, 2002, pp. 457-476.
- 21 REDDAWAY, Peter – “Is Putin’s Power More Formal Than Real?”. *Post-Soviet Affairs*, vol. 18, n.º 1, 2002, pp. 31-40; WHITE, Stephen and McALLISTER, Ian – “Putin and His Supporters”. *Europe-Asia Studies*, vol. 55, n.º 3, 2003, pp. 384-399.
- 22 BUSZYNSKI, Leszek – “Russia and the Commonwealth of Independent States in 2002”. *Asian Survey*, vol. 43, n.º 1, 2003, p. 16.
- 23 WHITE, Stephen – “Ten Years On, What Do the Russians Think?”. *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 18, n.º 1, 2002, pp. 35-39; COLTON, Timothy J. and McFAUL, Michael – “Russian Democracy Under Putin”. *Problems of Post-Communism*, July-August 2003, pp. 12-21.
- 24 *Nezavisimaya gazeta*, 30 May 2000.

# **THE TRANSITION TO DEMOCRATISATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: ADDRESSING THE WINDINGS OF A DIFFICULT PROCESS**

*Maria Raquel Freire*

## **INTRODUCTION**

The transition process in the Republic of Moldova has been difficult, affecting the formulation of policies, the respect for human rights and liberties, the building of a plural community, and the development of civil society. The finding of a political solution to the conflict between the central authorities in Chisinau and the separatist Transdnistria region, the stationing of foreign troops in Moldovan soil (mainly Russian forces), and problematic socio-political and humanitarian conditions have constrained the democratisation process. The contribution of the Moldovan authorities, the Transdnistrian leadership and the mediators – Russia, Ukraine and the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) mission – to the political settlement of the conflict are analysed. Special emphasis is given to the OSCE's activity in the country. While the national conditions for democratisation are fundamental, including the government's national policies and strategy, the role of international organisations, and here in particular of the OSCE, might also prove relevant. It will be assessed with regard to the organisation's contribution to development and to the building of confidence and stability in the republic, as well as regarding its assistance to overcome differences, necessary to a successful transition process.

Addressing the complex transition efforts in the Republic of Moldova, this paper aims at clarifying the internal difficulties met by the national authorities and the responses found by the leaderships on both banks, as well as the role of the OSCE as an international institution in the fostering of civic and rule of law principles, and how its activities have been contributing to democratisation.

## **BACKGROUND**

The end of the 1980s was marked by profound changes throughout the former Soviet area. The new policies pursued under the reformist government of Mikhail Gorbachev in Moscow, allowed the emergence of political groups

and greater freedom of expression. In this context of openness, the Popular Front of Moldavia became prominent – a nationalist movement seeking the re-introduction of Latin script to replace the Cyrillic alphabet, the adoption of Romanian as the state language and a new tri-colour flag like the Romanian one, demands reflecting the region's historical links to Romania. On 30 August 1989 the Constitution of the Moldavian Soviet Socialist Republic was amended, introducing Moldavian as the state language, written in Latin script. Russian became an inter-ethnic language of communication and the language of the Gagauz people should be protected and developed. The use of various minority languages, such as Ukrainian, Bulgarian or Yiddish, was also guaranteed. However, demands for the proficiency in the Moldavian language for all state and public officials caused serious concern among the non-Moldavian speaking population. At that time, almost every Moldavian speaker knew Russian, but not many Russian speakers knew Moldavian. The language issue had much to do with the question of defining the identity of the people, which was not rooted in ethnic terms, but more in historic, geographic and cultural aspects.

These developments, allied with the strengthening of the Popular Front movement, crystallised Transdnestrian fears of Moldavian unification with Romania. Transdnestria, a slice of land on the left bank of the Dniester, which had never been under Romanian control, feared the loss of privileges and influence in the case of Moldovan unification with neighbouring Romania. As a result, in September 1990, Transdnestria declared autonomy from the Republic of Moldova, followed in December by the proclamation of the Moldovan Transdnestrian Republic, *Pridnestrovskaja Moldavskaia Republika* (PMR), after a referendum where 97.7% of the votes were favourable to independence.<sup>1</sup>

The Transdnestrian declaration of independence preceded the Moldovan one and was not recognised by the central authorities in Chisinau. From that moment on the laws of the Republic of Moldova were declared invalid and without enforcement in the Transdnestrian region. Moldova declared itself an autonomous Soviet Republic on 23 June 1990, establishing the supremacy of the Moldovan Constitution and of national legislation over Soviet rule, and declaring the 1940 annexation illegal. In September, the Moldovan Supreme Soviet named Mircea Snegur as President, who pursued the nationalist demands of the Popular Front. Moldova's formal independence, a new reality to the republic, was achieved on 27 August 1991 after the failed coup in Moscow. After years of authoritarian rule and centralised planning, the Republic of Moldova committed itself to developing democratic structures based on the rule of law and to affirming its sovereignty, as expressed, for example, in its admission to international organisations, demands for withdrawal of Soviet troops from Moldovan territory, the founding of a national army and the organisation of democratic electoral processes.



## The armed conflict

The Moldovan post-independence political agenda generated anxiety among Russian speakers, particularly those settled on the left bank. Having a past of Slavic influence, Transdnistria had never been under Romanian control. As a result of Soviet policies, Romanian culture was abolished from Moldovan life and the Cyrillic script was imposed on the Romanian language. Now, a renewal of Romanian culture was being attempted, which generated fears among Transdnistrians, who would be deprived this time of Soviet principles and traditions. Highly sovietised, the left bank feared the introduction of political and economic reforms which would extinguish the socialist way of life in the region. Moreover, Transdnistria, the most industrialised part of Moldova, occupied a strategic position in communications and access to external markets.

Transdnistria accounts for 12% of the territory of Moldova and 17% of its population, but produced 35% of its total national income.<sup>2</sup> As such, the majority of the Transdnistrian industrial elite, in particular businessmen established in the region in Soviet times, feared the loss of privileges and socio-political prestige. While Moldova committed itself to democratic principles and the reformation of the old system, Transdnistria remained faithful to Soviet rule. The emerging contradictory positions, of an irreconcilable nature, demanded a division of power in the country. Not having proper mechanisms to allow these transformations to occur by peaceful and democratic means, conflict in the Republic of Moldova was imminent.

In the face of disturbances and in order to protect the population from violence and restore the authority of the legitimate organs of power in the area, in March 1992 Moldova declared a state of emergency in the country with direct presidential rule. Nevertheless, the tense climate escalated into armed confrontation from March to June 1992. By May, the Moldovan authorities had accused the Russian forces based in Transdnistria of launching open attacks against Moldova and its legal forces of order. The Transdnistrian leadership, led by Igor Smirnov, set up paramilitary structures and gained control of the official institutions on the left bank, arguing that the civil war launched by Moldova was the culmination of nationalistic violence.<sup>3</sup>

After four months of intense fighting, Moldovan forces had to admit to their inferiority and accept Russian conditions. Poorly equipped Moldovan police and ill-trained armed forces were easily routed by Transdnistrian troops supported by the Russian 14<sup>th</sup> Army stationed in Transdnistria, which intervened in the conflict on the side of the secessionists.

On 21 July 1992, the Republic of Moldova and the Russian Federation signed an agreement in Moscow on the "Principles of a Peaceful Solution of the Armed Conflict in Transdnistria",<sup>4</sup> establishing a cease-fire, defining a security zone along the Dniester river, respect for human rights in general and also those of minorities, and providing for the deployment of tripartite

(Russian, Moldovan and Transdniestrian) peacekeeping forces. The 14<sup>th</sup> Army was to be neutral and negotiations on its status and the timetable for withdrawal were to be pursued.

The principles set forth in the agreement included respect for the sovereignty and territorial integrity of the Republic of Moldova, the need for a special status for the left bank area, and the right of Transdnistrians to decide on their future in case of a merger of Moldova with Romania. The trilateral peacekeeping force was established under the supervision of the Trilateral Joint Military Command, subordinated to the Joint Control Commission (JCC),<sup>5</sup> set up in July 1992 with headquarters in Bender. The JCC functions include control of the security zone, the prevention of violent accidents, and ensuring implementation of decisions regarding withdrawal and demilitarisation.

The roots of the Moldovan conflict can be found more in political and economic aspects, than in ethnic terms. The language problem is more a question of identity than ethnicity and there are no signs of widespread racial, ethnic or religious hatred between ordinary people who have coexisted in the region for centuries. Moldovans, Ukrainians and Russians participated in the conflict on both sides, demonstrating that the conflict was essentially a struggle to retain political power and privileged socio-political positions through the control of the industrial apparatus of the country.

## **MOLDOVA AND TRANSDNIESTRIA: THE IMPLICATIONS OF OPPOSING VIEWS AND APPROACHES**

Since the end of the armed conflict in 1992, Moldova and Transdnistria have evolved distinctly, with separate economic, social, ideological, political and educational systems. The left bank sticks to remnants of the Socialist Soviet system, limited market economy mechanisms, prevailing state ownership, and orientation to Russia and the Commonwealth of Independent States (CIS), which consolidate an attitude of separatism from Moldova. Despite its unrecognised status, Transdnistria has its own president, government and all the institutions of a functioning state, including courts, its own flag and national anthem.

In Transdnistria, the fighting destroyed part of the infrastructure and since then there has hardly been any economic reconstruction. The left bank is dependent on Russia for raw materials and as a market for its products. The search for new markets has not been successful since Transdnistriian products cannot compete in Western markets, and the left bank does not benefit from any international assistance, due to its current unrecognised status. "In contrast to Moldova's capital, Chisinau, there are few billboards to be seen in Tiraspol: no hint of Pepsi or Playboy capitalism, instead there are ration cards for subsidised bread".<sup>6</sup> The complicated economic situation in the left bank is recognised by the local authorities. In January and February 2001 the trade balance was

negative, approximately minus 32.1 million dollars, almost twice bigger than the previous year. Imports have surpassed exports, rising at 58.1%.<sup>7</sup> Nevertheless, Tiraspol has a well-organised military complex, including enterprises that manufacture armament, factories for the reparation of military equipment, and military aviation capacity. The left bank's involvement in the production and commercialisation of weapons and military armament has been reported.<sup>8</sup>

The right bank adhered to free market economy mechanisms, privatisation, and a democratic and western orientation, despite its CIS membership. Nevertheless, Moldova is mainly an agricultural country and very dependent on Russia for energy and raw materials and on the CIS as agricultural markets. Russia is Moldova's major trading partner and receives about half of Moldovan exports. According to Moldovan President Vladimir Voronin, Moldova is "the poorest nation in Europe and the CIS. Our task is to rehabilitate the country, resolve social and economic problems, overcome the economic crisis, and raise the standards of living. In fulfilling these tasks, we focus our attention on Russia, and hope for assistance from our strategic partner".<sup>9</sup>

Since the war in 1992, Moldova has been suffering a recession period which showed signs of inversion only in 1996, despite which economic recovery has been extremely slow and difficult. Moldova benefits from international assistance, particularly through the negotiation of agreements with the World Bank and the International Monetary Fund (IMF), and from European Union (EU) funding. However, the suspension in several instances of World Bank and IMF loans to the republic, due to the unstable situation and Moldova's incapacity to comply with the demands formulated, has not been a positive sign with regard to Moldova's economic and social recovery.

The economic situation in the republic is dramatic, resulting in Moldova's ranking in the list of the poorer countries in the world. Programmes to fight poverty and hunger demonstrate the fragile economic situation. A few individuals, dedicated to parallel activities and shady business or linked to corruption, are well off and the distance between rich and poor is increasingly evident. The problem of corruption and a weak rule of law, aggravated by the lack of understanding of market economy principles and democratic inexperience, do not add to a positive assessment. According to President Voronin, "the word 'law' has become synonymous with 'corruption', the word 'reform' – with 'stagnation', 'poverty' and 'trouble'. As a result, the international community regards us as the most corrupt country in Europe and the poorest country in the CIS".<sup>10</sup>

From the year 2000 the tendency has been mixed, reflecting the many difficulties in improving the country's general economic situation, as evinced in the economic indicators. By the end of 2000, the gross domestic product of the republic increased, however, the trade balance remained negative (minus 243.9 million dollars), increasing to 332 million in the first nine months of 2003, with expectations of eventually amounting to 505 million by the end of that year. Inflation is expected to reach 15% in 2003. A steady growth in industry has been registered, amounting to 19.3% in 2003. Foreign trade followed the same

tendency and increased by 14% between January and April. In May 2001, Moldova became a member of the World Trade Organisation, from which membership the republic expects to gain in economic terms. For 2003, the Ministry of Economy is expecting a rise of 6.8% in the GDP.

The president and government of Moldova, communist-oriented, have been clarifying strategies for responding to the economic crisis, launching the programme “Revival of Economy – Revival of the Country (2001-2005)”, envisaging to improve the social and economic situation, defining the political and legal prerequisites for the withdrawal of the country from the economic crisis, and addressing the economic course of the reformatory policy. The envisaged measures include a strengthened state role in the economy, even considering state monopolies in certain areas. As such, the new economic orientations allied to a clear preference for Russia and the east, may signal a shift in Moldova’s politico-economic orientation. It has already produced results, such as the suspension of IMF loans to the republic on the grounds that its new policies contradict the international institution’s principles. The call for Moldova to join the Russian-Belarus Union is other sign of this eventual shift,<sup>11</sup> which distancing Moldova from its western commitments, might provide new ground for renewed relations between Chisinau and Tiraspol since both are now looking at Russia. The evolution of Moldovan politics has, however, contradicted these initial predicaments. In the context of the EU’s eastern enlargement, to include ten new members from May 2004, President Voronin has been calling for closer collaboration with and integration into western institutions, on the grounds that democratisation must be the driving force for the country’s development.<sup>12</sup> In addition, the ongoing discussions on the drafting of a new Constitution conferring a federal status on the country, as further analysed, might be a signal of transformation within Moldovan policy-making.

The evolution of Moldova and Transdnistria as two parallel states has made the situation extremely complex as regards finding an agreement on the future status, including shared powers and guarantees. There have been parallel elections on both banks, there are two presidents and the judicial, administrative and executive organs necessary to the functioning of a state are duplicated. The consolidation of these parallel processes does not facilitate the political settlement, contributing to the formulation of broader demands by Transdnistrians in view of the rights achieved so far. The following section focuses on the divergent assumptions that have accompanied the political process to settle the conflict.

## **THE TORTUOUS NEGOTIATIONS PROCESS: THE PARTIES’ CONFLICTING VIEWS**

From the early days, the political negotiations have proceeded very slowly and with many interruptions: lack of trust, mutual accusations and unilateral initiatives have hampered the reconciliation efforts. There is a complexity of

factors contributing to the intricate situation in Moldova, including different political, economic and social orientations of the parties. The existence of large quantities of armaments and the Russian 14<sup>th</sup> Army's presence in the left bank area, the definition of the status of Transdnistria and the division of competencies between the left bank and the authorities in Chisinau, remain sources of disagreement. The process has followed a general line of agreement on the form, but never on the content. The parties have constantly committed themselves to dialogue and further contacts and agreed that a solution to the dispute must be found by peaceful means only. However, different interpretations of agreements and understanding of concepts have contributed to breaking the dynamic of the negotiations. Disagreements over the most delicate areas of negotiation remain the fundamental obstacles to a final settlement.

Power-sharing is a delicate issue involving contradictory concentration versus delegation demands. Core issues such as security, defence, finance and foreign relations are the most disputed. On the one hand, Transdnistria does not intend to give up powers achieved so far, which equal those of a state. It demands the right to have its own armed forces, currency and state symbols, as well as develop international relations in scientific, cultural and other fields, and maintain separate economic ties with other countries. On the other hand, Moldova rejects the granting of fundamental powers to the left bank, including security and defence, financial policy and the centralisation of the administration of vital branches of industry, transport and energy supplies, since it does not admit the recognition of Transdnistria as a legal state. Discussions on the sharing of power often leads to deadlock due to the parties' distanced assumptions and demands.

Moreover, the issue of withdrawing the Russian troops and equipment deployed in Moldova has been a source of disagreement between Chisinau and Tiraspol, and between Moldova and the Russian Federation. Moldova interprets the stationing of Russian troops and equipment in its territory as illegal occupation by a foreign force; a direct aggression against its unity, given the Army's support for the separatists; and as interference in the country's internal affairs, representing a continuing threat to its independence. On the left bank, the Russian forces are perceived as offering military and political-moral support, besides providing a guarantee of the separate status of Transdnistria, or at least as offering a protective umbrella to the Transdnistrian leadership. Therefore, Tiraspol has little incentive to reach any agreement. Transdnistria claims ownership of the equipment and ammunition and has been trying to prevent its withdrawal, through the conditioning of any agreement to achieving a status akin to that of a separate state. As for the Russian Federation, it has been linking the withdrawal of the 14<sup>th</sup> Army from Transdnistria with the finding a political settlement to the dispute, which means that while there is no visible resolution to the conflict, there will be no withdrawal. The aim of the synchronisation procedure was, according to Russia, to remove the left bank fears of a return to violence and as such restore confidence as a necessary element in the

search for alternatives to deadlock in negotiations. Russia justifies its difficulties in withdrawing on political, technical and social problems, in particular the transport of equipment through Ukraine and the building of housing for returning military personnel.

Adding to the problems, the existence of forces on both sides interested in maintaining the status quo hampers the process. There are groups in Moldova and on the left bank taking economic and political advantage from the non-resolution of the dispute, particularly through illegal practices. Since these groups enjoy substantial economic power, their influence on the settlement process is considerable, contributing negatively to the finding of a final agreement.

Time has been running out against a political settlement. The protracted character of the negotiations has allowed the development and consolidation of two distinct dimensions within the same country. Therefore, the finding of a political agreement to the conflict must include some form of convergence of the very different views from Moldova and Transdniestria. This has proved a hard task for the expert groups and the mediators, although the 2001 Parliamentary and Presidential elections were seen by many as possibly bringing new prospects for the resolution of the conflict. In general, the communist-oriented policies of the new government, its desire to integrate the Russia-Belarus Union and the increased importance conferred on the Russian language could be sufficiently strong arguments to allow a closer relationship between the two banks and the eventual finding of a political agreement. However, despite the initial positive atmosphere, the Transdniestrian leadership has distanced itself from the Moldovan proposals.<sup>13</sup>

2003 was a year marked by intense diplomatic activity with the drafting of a new Constitution on the table, foreseeing a federalised Moldova, and mainly promoted by the Russian Federation.<sup>14</sup> Negotiations have proceeded, though sensitive matters remain difficult, as they always have. Despite the seemingly step forward on the attempts to find a political settlement, the sides remain apart and voices of criticism on both banks have been loud. President Voronin has been accused of ceding to pressures and to a situation that might lead to the disintegration of the country.<sup>15</sup> As for the Transdniestrian leader Smirnov, these negotiations are a “trick used by Chisinau to persuade the international community of its willingness to resolve the Transdniestrian problem rather than a serious proof of its real intentions”.<sup>16</sup> As such, despite the hopeful scenario that became apparent during 2003, the prospects for the settlement of the conflict are again not bright. And the parties are even having difficulty in reaching agreement on the Constitution name – either the Constitution of the Republic of Moldova as Chisinau intends, or the Constitution of the Federal Republic of Moldavia, as Tiraspol proposes. Old disagreements preventing new solutions.

## THE OSCE'S INVOLVEMENT IN MOLDOVA

The establishment of a CSCE<sup>17</sup> long-term mission to Moldova was decided with the aim of “facilitat[ing] the achievement of a lasting political settlement, on the basis of CSCE principles and commitments, of the conflict in the left bank Dniester areas of the Republic of Moldova”.<sup>18</sup> The mission’s mandate includes two key assignments. Firstly, to assist the parties in pursuing negotiations on a lasting political settlement to the conflict, consolidating the independence and sovereignty of Moldova along with an understanding about a special status for the Transdniestrian region. Secondly, to encourage the parties to pursue negotiations on the status and the early, orderly and complete withdrawal of foreign troops. The gathering of information and the provision of advice and expertise regarding the military situation, human and minority rights and democratic transformation, complete the mission’s mandate. In the pursuit of its tasks, the mission opened two field offices, one in Moldova’s capital, Chisinau, and the other in the city of Tiraspol, in the left bank.<sup>19</sup>

The OSCE mission became an official mediator to the conflict, together with Russia and Ukraine. The three coordinate actions to elaborate a common strategy to the finding of a political settlement, contributing to a more rational and less tense addressing of the issues. However, the generally cooperative attitude advocated by the mediators has not proved sufficiently cohesive to influence the course of negotiations.

According to OSCE mission sources, the solution to the conflict must encompass a broad autonomous status for the region and some form of power-sharing acceptable to both sides, a view shared by the other mediators. The role of the OSCE mission in the settlement process is further analysed in the paper. Ukraine became involved in the negotiations as a third-party through its geographic proximity and commitment to the finding of a rapid solution to the problems. Ukraine does not recognise the Transdniestrian declaration of independence and argues that any agreement must be found without violating the territorial integrity of the Republic of Moldova. Ukraine is in favour of restoring a unified socio-economic space and all ties between the right and left banks as the only way to finally settle the conflict. This should be pursued according to a stage-by-stage settlement and timetable for implementation.

Russia is a controversial player. Links to the PMR and public demonstrations of support for the left bank leadership have occurred several times, while continuous support for the territorial integrity of Moldova has been affirmed. In the face of contradictory arguments, calling into question the Russian position becomes pertinent: partiality or exemption? Russia was accused of playing a partial role at the time of the armed confrontation. The Soviet 14<sup>th</sup> Army stationed on Moldovan soil under the command of General Lebed intervened in the conflict, openly supporting the secessionists. Lebed publicly declared that Russia supported the Transdniestrian independence movement and would continue to do so, by force if necessary. Kozyrev, the Russian Foreign Minister,

condemned this behaviour stating that the military were straying into political decisions.<sup>20</sup> Nevertheless, further comments on the issue by the Russian authorities confirm Russian involvement.<sup>21</sup>

Inside Russia policies are not homogenous and the Russian strategy is based on the contradictory demands at home pursued by those who follow nationalist tendencies and the desire to maintain influence in neighbouring countries, and those who respect the principle of the territorial integrity of the Republic of Moldova, taking into account instability within the Russian Federation. In the face of the domestic problems Russia faces as regards separatist forces (for example in Chechnya), the support given to Moldova's integrity is understandable.

The more pragmatic positioning of Russian authorities in the face of the conflict in Moldova in the last years has been the result of changes at home. According to the Russian Federation, the need is now to solve concrete issues, overcome the lack of trust between the parties, and impose respect for the other's interests. The current Russian efforts to solve the conflict should, however, not be understood as the result of a profound shift in Russian reasoning, since elements of contradiction persist. The withdrawal of troops is an example. Despite the Russian arguments, Russia has not used real political and economic pressure to compel the Transdniestrian leadership to sign a final agreement, and the situation has been aggravated by the left bank's consolidation of internal power, thus making it less vulnerable to the mediators' demands.

## **FROM WORDS TO ACTION: THE OSCE CONTRIBUTION TO THE TRANSITION PROCESS**

In parallel to the crisis management efforts developed by the OSCE mission as a mediator to the conflict, the mission understands that the promotion of cooperation in different areas, including economic, social, cultural and humanitarian issues, will contribute to the building of confidence and stability, and hence reinforce dialogue for the finding of a political solution to the conflict, necessary for the consolidation of the path towards democratisation.

### **Implementing the politico-military mandate of the mission**

The mission proposed a few draft documents as mediator and assisted in setting the framework for negotiations, initiating discussions on a status for Transdniestria based on a territorial autonomy formula. At times of stalemate the mission worked to promote understanding and through diplomatic moves tried to persuade the parties to return to negotiations. However, long periods of stalemate in the political process could not be avoided. Despite criticisms of inefficiency as a mediator in the conflict, the mission believes it can facilitate a framework for discussions, but it cannot impose ready-made solutions on the



parties. The working characteristics of the organisation, in particular consensus decision-making have revealed the OSCE limitations, both at headquarters in arriving at concrete resolutions, and in the field with expression in the lack of tighter measures to promote the political settlement. The Maastricht Ministerial Meeting in December 2003 reinforced this idea, as translated in the lack of agreement due to Russia's uncompromising position and unacceptable demands. "The consensus rules are crippling this organisation. That is why no consensus is far better than a bad consensus, even if it makes chairmanships and bureaucrats unhappy. This is the lesson that the OSCE ought to have learned at Maastricht".<sup>22</sup>

Lack of progress in the field has hardened the Moldovan attitude towards the mission. Charges of inadequate modalities to solve the problems, including unfruitful actions as regards the withdrawal process, have been example. Transdnistria sees the mission as a vehicle for the internationalisation of their cause and as creating the link between the parties, promoting dialogue and suggesting proposals. Nevertheless, Transdnistria has criticised what it describes as the pro-Moldovan attitudes of the mission, while the latter has been increasingly critical about the Transdnistrian positioning in negotiations, defined as non-cooperative. The difficult relationship between the mission and the left bank's leadership, translated in uncooperative moments and the exchange of accusations, may weaken the mission's role as a mediator since Transdnistria understands the mission's positioning as siding with Moldova. The OSCE has, nevertheless, been playing a confidence-building role, contributing to dialogue between the parties and to the internationalisation of the problem, much valued by both Moldova and Transdnistria.

As regards the troops withdrawal, the OSCE in Vienna and the mission in the field have shown apprehension towards the Transdnistrian and Russian linking of the withdrawal process with the political settlement. According to OSCE data, the existing arsenal far exceeds the current Russian contingent's needs in the region. There is about twenty tons of military equipment for every Russian soldier in Transdnistria, a ratio described by General Hermoza as "unmatched in any other military contingent in the world".<sup>23</sup> Neither can Russia condition the withdrawal to financial aspects, given the fund established for the purpose, or attach it to the Transdnistrian demands, given its previous agreement to withdraw unconditionally. The OSCE has been increasing pressure on Russia to withdraw its troops and equipment from the Republic of Moldova, considering that the international financial aid to the withdrawal process may provide a new basis for progress. At the OSCE's Summit in Istanbul in 1999, the organisation welcomed the Russian commitment to withdraw by the end of 2002 and reiterated that an international assessment mission was ready to be dispatched to Moldova to ensure transparency in the process of demilitarisation of the security zone.<sup>24</sup> However, and despite pressure within the OSCE framework,<sup>25</sup> no substantial progress has been verified, even after the extension of the withdrawal deadline until 31 December 2003.

## **The human dimension within the mission's mandate**

The human dimension is a fundamental pillar of the OSCE activity in Moldova. The mission provides advice and expertise at the level of the populations and local representatives and also contributes to such parts of a political settlement as the effective observance of international obligations and commitments regarding human and minority rights. It addresses issues ranging from direct aggression against human rights to the democratisation process. In this multi-layered process, the mission believes it constitutes a catalyst for change in human rights and democratic transformation. The organisation of seminars, workshops and lectures envisaging the clarification of concepts such as "human rights" or "democracy" are in the mission's agenda, with the aim of inciting the consolidation of civic principles. The organisation of a seminar with the aim of producing texts agreed on by both sides on recent local history, including the conflict, for use in schools in Moldova and Transdniestria, is an example of how human dimension aspects contribute to the building of confidence, necessary to the political settlement. Moreover, the Human Dimension Officer of the mission visits the Ombudsman institution regularly (it is dependent on the Moldovan Parliament) to monitor compliance of its activities with the goals previously assigned to the institution, including human rights legislation, informing the population about their rights and intervening in individual cases of human rights violations. The aim is to assure independence and a well functioning human rights institution in the country that might absorb the human dimension competencies of the mission when this leaves Moldova.

The population addresses the OSCE mission office with questions and complaints, however half of these fall within the sphere of social rights, relating to privatisation issues or court delays. Many cases do not represent human rights violations, but complex bureaucratic problems and court proceedings, for which the mission has neither the legal expertise nor the resources to conduct the necessary investigations. In these cases, the mission contacts the office of the Mayor of Chisinau, who deals with administrative issues, passes on the complaints and has often managed to speed up the processes.

According to the mission, the situation is worse in Transdniestria, where the OSCE is nearly the only international organisation represented. In a total of 200 complaints a year, 15 to 20% come from the left bank, which is a very high rate when compared to the region's small size. Nevertheless, in Transdniestria people are afraid of complaining to the OSCE's office, fearing retaliations from the Transdniestrian authorities, despite Transdniestria's non-interference guarantees. In addition, the treatment of prisoners and the general conditions of the penitentiaries on both sides of the river are far from complying with international human rights standards. The lack of adequate meals and health care is real, as well as crowded cells, which favours the spreading of diseases. The mission, whose members regularly visit these institutions, has reported cases of torture and maltreatment, insufficient hygiene, epidemics and malnutrition problems.

The mission is supported in its work by the institutions of the OSCE. For example, the OSCE Representative on Freedom of the Media has visited Moldova, pointing out as main problems, the extensive control of the media by political parties, the lack of funding and of serious journalism, the dismissal of personnel and information censorship both in Moldova and the left bank. In Transdnistria, there has been a tendency to keep loyal persons on key posts of the state-owned television, there have been cases of dismissals due to refusals to follow the leadership's instructions, and the leadership finances the "Pridnestrovye" and the "Dnestrovskaya Pravda" newspapers, which reflect the official view. In Moldova, the repression of demonstrations and strategic changes in the state-owned media have also been reported. To surpass difficulties, the mission has organised, for example, a Conference on Free Circulation of Information.

Moreover, the mission has been supporting the non-governmental organisations (NGO) sector as a fundamental area for the affirmation of civil society in Moldova, with the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)'s support. Initiatives include the promotion of contacts between NGOs from both banks of the Dniester, and assistance in legal and procedural matters related to the establishment and development of these organisations. Raising awareness of the potential contribution of NGOs has been arduous due to their general closeness to the government and the high politicisation of their goals. Lack of material and/or personal resources also constrain their functioning.

In collaboration with the ODIHR and the OSCE's Parliamentary Assembly, the mission monitors elections and referenda. Elections in Moldova are based on multiparty politics, and have generally been fair and free. Minor problems have emerged, such as the format of the ballot papers, inaccuracy of the voters' registers or over-crowded polling stations, but they have not been sufficiently serious to call into question the validity of the results. Transdnistria organises its own presidential and parliamentary elections, inviting international observers that have never been there due to the unrecognised character of the break-away republic. These acts have, however, been monitored by representatives from the Russian Duma, and from Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia, unrecognised territories as the self-proclaimed PMR. These processes respect pluralism, translated in the number of candidates, but not transparency in the results. However, since no international institutions monitor these ballots it is difficult to confirm data.

The mission also develops collaboration with the High Commissioner on National Minorities (HCNM), who regularly visits Moldova. Joint initiatives include, for example, the organisation of a Seminar on the Education and Linguistic Rights of Persons belonging to National Minorities, and together with the Moldovan government, the promotion of a project to improve the quality and availability of teaching of the Moldovan language, particularly among children from minority communities.

To consolidate its commitment to the human dimension, Moldova has signed several international conventions with regard to the protection of human

rights and fundamental freedoms, as well as the protection of patrimony. The ratifications of the European Convention on Human Rights and of the European Convention Against Torture in September and October 1997, respectively, and the signature of the Convention on the Suppression of Terrorism, of the European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage, and of the European Convention on Nationality in May and November 1998, are example. However, human dimension standards are far from internationally recognised levels.<sup>26</sup>

The OSCE mission believes the easing of human dimension issues, though not sufficient for the finding of a final settlement, contributes to the building of trust between the parties and constitutes an important part of the overall democratisation efforts in the republic. Therefore, the implementation of the mission's mandate is oriented to the promotion and consolidation of confidence and stability as a fundamental pillar of the crisis management role of the mission.

### **ASSESSING THE MISSION'S CONTRIBUTION TO DEMOCRATISATION: POSSIBILITIES AND LIMITATIONS**

Any assessment of the OSCE activity in Moldova must address its all-encompassing mandate and the many projects and initiatives in which the mission is involved with the final aim of achieving a political settlement. The fact that in the political arena deadlock may prevail does not mean improvements on the human dimension may not occur. As such, an understanding of the mission's work in Moldova must be framed in its broad context of activity. The mission is involved in the troop withdrawal process, deals with complaints as regards human rights violations, and assists the sides to find an acceptable political agreement to the conflict. The mission's input for overcoming differences in Moldova has, therefore, assumed different angles, ranging from confidence-building to advising on legislative matters, human rights and fostering dialogue, which reinforce community-building.

As regards the political negotiations on the settlement of the conflict, the mission has been facing numerous obstacles. It lacks the power of persuasion and enforcement mechanisms and is dependent on the political will of the organisation's participating states, which include one of the parties in the conflict and the other two mediators, to adopt any decision on Moldova. In this context, decisions have not been far reaching, with no rigorous schedules or detailed measures for the political settlement. The Russian reluctance to withdraw its troops from Moldova has been an example. Despite the Russian reluctance to allow detailed decisions to be approved at the OSCE meetings, the fact is that the OSCE deployed a mission in Moldova and became involved in the political negotiations. Moreover, the organisation's participating states adopted various decisions on Moldova, in particular as regards the withdrawal of Russian troops and equipment with Russian consent.

According to the mission, the final settlement must be based on the mutual consent of all the major players, must be democratic and characterised by civilised and meaningful power-sharing arrangements. However, the OSCE has no sanctioning mechanisms to enforce implementation in the face of non-compliance, has a restricted budget and no military apparatus of its own, qualities which also explain its limited power of persuasion as regards the implementation of agreed commitments. The OSCE has few “carrots or sticks” to reward or punish the parties for their conduct. While the mission is aware of the problems, acknowledges the parties’ different perspectives and has even formulated suggestions for the settlement, it is also aware of its limitations as a mediator to influence and persuade the parties to compromise.

Despite the lack of progress in negotiations, signs of flexibility from both sides are perceivable. The parties emphasise accomplishments as regards openness to dialogue, military improvements translated in the reduction of the number of peacekeeping forces and control posts in the security zone, reconstruction of shared infrastructures, the signature of economic and social agreements and above all, the halting of armed conflict and the maintenance of peace. Despite the slowness of negotiations and many setbacks, there have been noticeable improvements which mean the parties are coming closer. The step-by-step approach introduced in the negotiating process has proved positive and contributed to confidence-building.

The mission has revealed its strength in allowing an encompassing approach to the problems in the field, not only as regards the political negotiations, but also as concerns the human dimension, military and economic aspects, contributing to a positive assessment of the OSCE in Moldova as a vehicle for the promotion of dialogue and stability-building. Through its monitoring, investigative and confidence-building role, the mission has been promoting the overall aims of the OSCE, including the spread of democratic principles, the rule of law and respect for fundamental freedoms and human rights. Therefore, despite the obstacles found by the mission in the implementation of its mandate in the republic, it has been supportive of the reformation course implied in the transition to democratisation, reflected in the initiatives, projects and activities implemented by the mission in the country. In sum, the OSCE as an international institution has been playing a positive role in Moldova, through the development of different initiatives, with different subjects and directed at different sectors, with the aim of making the difference.

## CONCLUSION

Events in the Republic of Moldova have proved too intricate to be easily solved. A complex network of aspects of different nature and on various levels has prevented the parties involved from reaching a political agreement. Lack of democratic experience, the search for political influence and economic power,

and the presence of foreign troops and armaments play their part in the process. Despite signs of optimism and flexibility, the parties and the mediators agree it could still take a long time to solve disagreements. In addition, the current peaceful situation draws attention to the risk of institutionalisation of practices and attitudes, which may possibly lead to frustration and extremism on both sides. One of the main challenges is, therefore, to build trust between the parties. Chişinău and Tiraspol's willingness to solve the dispute, despite the powerful pressure groups, must be clear and include mutual concessions.

Reaching a political settlement is not sufficient, but it is a necessary condition for a successful transition process, based on economic recovery, including the harmonisation of economic and financial systems possibly through the establishment of a central budget and unified currency. This would allow eligibility for international funds and investment, and the restructuring of the social sector through the creation of employment opportunities, the payment of salaries in arrears and the institutionalisation of an equitable health and social care system. "The link between good governance, economic and political development has become evident. Experience shows that democratic elections and stable political regimes are conducive to prosperous economies. By the same token, sustainable economic development and foreign investment are contingent on democratic and transparent institutions".<sup>27</sup> Many of the problems in Moldova and Transdnistria, such as social problems, the growth of crime, illegal trafficking in human beings, armaments and drugs, and corruption stem from the economic crisis involving both banks of the Dniester. The promotion of foreign investment and the development of infrastructures are, therefore, fundamental, allied to the strengthening of the rule of law, of an independent judiciary and of democratic institutions and procedures.

Moldova has introduced several amendments to its legislation in order that it complies with international standards and has signed up various International Conventions. Moreover, it organises democratic and free electoral processes, and recognises fundamental rights and liberties in its Constitution. However, an effective transition to democratisation requires more than just the organisation of multiparty elections. Guarantees as regards the respect for fundamental freedoms and rights, an independent judiciary and the respect for the rule of law, no grey areas in the administration which escape the control of the electorate, the granting of equal access to administrative positions, investigative instruments to monitor and control corruption and political and economic favours, and the belief in democracy in all sectors of society are fundamental.

The transition to democratisation has been difficult, and aggravated by the Transdnistrian conflict. Moldova entered the twenty-first century ranking as a partly free country.<sup>28</sup> The challenges are enormous and the burden is heavy. Poor socio-economic conditions allied to a communist oriented government, whose approach is still to be clarified, have hampered the process. Whether the Moldovan leadership will enforce the democratisation process or instead apply undemocratic practices is still to be seen. When the Moldovan and Transdnies-

trian leaderships will compromise, is still uncertain. How the OSCE will act to keep the momentum in negotiations, contributing to overcome disagreements and fostering the democratisation process in the republic is dependent on its capacity to innovate. From words to action, the OSCE crisis management role has been facing severe restraints. In order not to lose credibility, the OSCE must, therefore, demonstrate a real capacity to act in concert, overcoming national interests and building on the organisation's goals. Only with the political will of its participating members, and here in particular of Russia, will this ever be possible.

## NOTES

- 1 MELVIN, N. – *Russians beyond Russia: The Politics of National Identity*. Chatham House Papers, Royal Institute of International Affairs, London: Pinter Publishers, 1995, p. 63.
- 2 CSCE Communication 281, 2 February 1993, p. 14.
- 3 “General information on Trans-Dniester Moldavian Republic”, <http://www.olvia.net.md>.
- 4 CSCE Communication 224, 29 July 1992; “Background paper on the Transdnestr conflict in Moldova”, CSCE Conflict Prevention Centre, Vienna, 29 March 1994, pp. 4-5 and CSCE Communication 281, 16 September 1992.
- 5 The trilateral peacekeeping force consisted of five Russian, three Moldovan and two Transdnestrian battalions. The JCC was established by the signing of a bilateral agreement between the Republic of Moldova and the Russian Federation. Formed at the beginning by Russians, Moldovans and Transdnestrians (a total of 30 military observers, ten from each party), from 1995 Ukraine and the OSCE joined the JCC monitoring activities.
- 6 “Moldova: German paper decries conditions in Transdnestria”, *Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL)*, 30 October 1996.
- 7 “Transdnestrian Minister recognised complicated economic situation”, *Moldova News*, <http://www.azi.net>, 3 April 2001.
- 8 See OSCE documents and news releases, for example “Moldovan foreign chief tells Russian officials to close Dniester channel supplying weapons to chechen rebels”, *Moldova News*, 31 January 2001.
- 9 “Russia was, is and will be Moldova’s strategic partner, Voronin says”, *Moldova News*, 17 April 2001; “Moldovan-Russian Presidents speak of partnership”, *RFE/RL*, 17 April 2001.
- 10 Inaugural Speech of His Excellency Mr. Vladimir Voronin, President of the Republic of Moldova, 2001, <http://www.ifes.md> (International Foundation for Election Systems).
- 11 “Russian Duma Commission ‘welcomes’ Moldovan intention to join Union”, *RFE/RL*, 21 May 2001.
- 12 “Moldovan President addresses UN General Assembly”, *Moldova News*, 24 September 2003.
- 13 “A new twist in the evolution of the Transdnestrian conflict?”, *Moldova News*, 4 September 2001.
- 14 For further detail on the contents of the proposed Constitution, see “Russia offers new plan for reintegration of Moldova”, *Moldova News*, 17 November 2003.
- 15 “Federalisation idea not very popular among Moldovans”, *Moldova News*, 25 March 2003; “Experts in Constitutional Law say President’s initiative to write a new Constitution has no legal foundation”, *Moldova News*, 6 March 2003.
- 16 “Smirnov says Transdnestria will continue building own statehood after 13<sup>th</sup> anniversary of independence”, *Moldova News*, 1 September 2003. See also “Tiraspol not warming foreign policy announced by Moldovan President”, *Moldova News*, 7 October 2003.

- 17 The Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) became the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE) after the 1994 Budapest Summit, with effect from 1 January 1995.
- 18 CSCE 19<sup>th</sup> Committee of Senior Officials Meeting, Journal n. 3, Annex 3, 4 February 1993.
- 19 The mission opened an office in Chisinau on 25 April 1993 (according to a Memorandum of Understanding on the CSCE Peace-Building mission in Moldova between the Head of mission and the government of the Republic of Moldova), and later a branch-office was opened in Tiraspol in accordance with an “Understanding on the Act of the CSCE mission in the *Pridnestrovskia* Region of the Republic of Moldova” which came into force in February 1995.
- 20 Lebed and Kozyrev cited in “After Empire: Russia and Its Neighbours in the CIS and East-Central Europe”, in LUKIC, R. and LYNCH, A. (eds) – *Europe from the Balkans to the Urals, The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union*. Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 360.
- 21 The issue was never officially confirmed or denied by the Russian authorities, however facts and statements by Russian officials have validated the argument. This view is shared by various authors, including EYAL, J. and SMITH, J. – “Moldova and the Moldovans” in SMITH, G. (ed), *The Nationalities Question in the Post-Soviet States*. 2<sup>nd</sup> ed., London: Longman, 1996, p. 241; GRAEGER, N. – *Conflicts in the OSCE Area*. Oslo: PRIO, 1995, p. 44; HAMM, M. – “Introduction”. *Nationalities Papers*, vol. 26, n.º 1, 1998, p. 10; WATERS, T. – “Problems, Progress and Prospects in a Post-Soviet Borderland: The Republic of Moldova”, *IBRU Boundary and Security Bulletin*, 1997, p. 73. “Yeltsin praises role played by 14<sup>th</sup> Russian Army in Dniester region”, BBC Summary of World Broadcasts, (Soviet Union) SU/2075 D/2, 16 August 1994.
- 22 “The OSCE and the lessons of Maastricht”, *The Wall Street Journal*, 5-7 December 2003.
- 23 “OSCE ‘worried’ by Russia’s position over Transdniestrian military evacuation”, *RFE/RL*, 6 January 2000.
- 24 *OSCE Istanbul Document 1999*, Istanbul Declaration, paragraph 19.
- 25 “Russia against setting concrete timing for troop withdrawal”, *Moldova News*, 7 November 2003; “OSCE CIO, civil society representative discuss Transdniestria issue”, *Moldova News*, 5 November 2003.
- 26 For example, “Amnesty International says human rights index in Moldova declined during Moldovan chairmanship in Committee of Ministers”, *Moldova News*, 10 November 2003.
- 27 Report by Working Group II, “Democratic Elections, Rule of Law and Good Governance”, OSCE Human Dimension Seminar on Election Processes, Consolidated Summary, Warsaw, ODIHR.GAL/39/01, 10 July 2001, p. 13.
- 28 KARATNYCKY, A. – “A Century of Progress – The 1999 Freedom House Survey”. *Journal of Democracy*, vol. 11, n.º 1, 2000, p. 193.



# THE EU AND THE DEMOCRATISATION OF POLICING IN COUNTRIES IN TRANSITION: THE CASE OF BIH

*Michael Merlingen/Rasa Ostrauskaitė*

## INTRODUCTION

International police assistance programmes play an important role in the post-cold war world. Police reform has been identified as a key element in the transition to democracy.<sup>1</sup> For instance, at a recent conference, the importance of civilian peace- and democracy-building operations, which include policing, was highlighted by the demand for the establishment of a European Peacebuilding Agency.<sup>2</sup> The presupposition on which the current popularity of international police aid to countries in transition rests is that democracy and a democratic police reinforce each other. This idea, however, is not without its detractors who argue that institutions charged with public order maintenance are inherently authoritarian in character. Hence, police forces are inevitably a limit on, rather than an organic part of democracy: they can be employed to police democracies but they can neither contribute to democratisation nor be fully democratic, though the extent of their authoritarian and paramilitary character varies across countries and history. Without entering into this conceptual debate, this paper explores the link between police aid, policing and the consolidation of democracy through an investigation of the efforts of the European Union (EU) to promote democratic policing ideologies, norms and practices in Bosnia and Herzegovina (BiH).

The article proceeds as follows. In the next section, the principal goals of international police aid to countries in transition are identified and the conceptual link between policing and democracy is outlined. This is followed by a brief sketch of the recent development of police capabilities by the EU. Next, key political elements of the transition in BiH from authoritarianism to democracy are highlighted. This sets the context for an analysis of the EU Police Mission (EUPM) in the country. Attention will be paid to the structure, organisation and powers of the mission, its strategy and, notably, its programmes through which it seeks to reform the organisation of the police system and the policing practices on the ground. In the penultimate section, we ask to what extent the EU's police development aid contributes to the democratisation of the Bosnian law enforcement agencies. In the conclusion, the preliminary achievements of the EUPM are evaluated and the remaining challenges brought

into focus. This impact assessment focuses on policing efficacy and the mission's contribution to bringing about democratic political developments in the country.

### **THE MAIN GOALS OF INTERNATIONAL POLICE ASSISTANCE AND THE POLICE-DEMOCRACY LINK**

We argue that in the post-cold war era, there are two chief, albeit interrelated goals of international police aid (multilateral and bilateral): policekeeping and the democratisation of police forces. Policekeeping is designed to prevent ethnic, political or religious violence and to create an internal security environment in which democratisation can proceed. It is primarily a conflict prevention or crisis management strategy, i.e., the primary purpose is security rather than democracy, though policekeeping operations are expected to conform to democratic principles, including the commitment to the minimum use of force and adherence to the rule of law. Policekeeping rests on the assumption that the “key component that connects issues of security, economy, peace and order as well as civil administration [in civil crisis management operations] is the police force”.<sup>3</sup>

Policekeeping involves the substitution of domestic police. When acting in this strategic mode, international police officers perform executive police functions, including general policing and criminal investigations. Substitution missions are designed for situations where domestic police structures are failing. They secure public order in the context of a conflictual political and social climate while the domestic police organisation is restructured.<sup>4</sup> Such missions are likely to have a pronounced external orientation, aiming at the containment and limitation of internal conflicts so that they do not spill over and threaten regional stability and peace.

The second goal of international police aid – the democratisation of police forces in countries in transition – is first and foremost a strategy to contribute to democratic political developments rather than a public order or security strategy. The police strategic option of democratisation relies on the strengthening rather than the substitution of domestic law enforcement agencies. It involves support for institutional reforms as well as the training, monitoring and mentoring of local police by international police officers. As the “Transition to Democratic Policing” programme of the US Department of Justice puts it, in order “to thrive, an emerging democratic government must [have] an effective democratic police agency”.<sup>5</sup> In this view, widely shared by bilateral and multilateral police aid providers, reforms of law enforcement agencies and the wider criminal justice system are core elements of the transition from authoritarian or totalitarian political regimes to democracy. While there are a number of arguments advanced in support of the link between the development of democratic policing and the consolidation of democracy, two interrelated explanations are of particular importance.

First, only a democratic police that is protection-focused and service-oriented and which enforces the law in an equitable manner is capable of securing both citizens' lives, independent of their ethnic, economic or social profile, and the public spaces that are so important to the exercise of political and civil rights. If the criminal justice system, including the police cannot ensure citizens' equal standing before the law in respect of individual and communal protection, then liberal and democratic society cannot flourish. In particular, the ability to live without fear of physical attack when exercising one's democratic rights is fundamental to the proper functioning of democracy.<sup>6</sup>

Second, it is the police, together with the military that wields the state's monopoly of violence. In a democracy, this formidable repressive potential is held in check by making the police accountable to the public in order to ensure it does not become a state within the state, abusing its coercive means and discretionary powers to harass, intimidate, extort, torture or kill.<sup>7</sup> Systematic police brutality and other forms of everyday police repression undermine the ideal of the protective democratic state, curtail the civil liberties of citizens and contribute to endemic individual insecurity incompatible with a democratic order. In short, what these arguments suggest is that public safety, citizens' security and lawful conduct by police are fundamental to democracy. Hence, the development of an effective and democratic police must be an integral part of any policy that seeks to advance democratic consolidation in countries in transition.<sup>8</sup>

Having identified the two principal goals of international police assistance programmes and the main conceptual link between policing and democracy, we now turn to the development of international policing capabilities by the EU, an account which is followed by an overview of post-conflict rehabilitation in BiH. This will set the stage for an analysis of the EUPM.

## **THE EU FRAMEWORK AND CAPABILITIES FOR INTERNATIONAL POLICE ASSISTANCE**

The Helsinki European Council in December 1999, within the context of the European Security and Defence Policy (ESDP), adopted an Action Plan for the development of capabilities in the field of crisis management using also non-military means. This initiative led *inter alia* to the creation of a new Council body: the Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CIV-COM). Action in the area of policing was identified as a priority at the European Council in Feira in 2000, which was followed by the reinforcement of the General Secretariat of the Council with police experts, leading in 2001 to the establishment of a Police Unit, currently composed of eight police officers. In the same year, a Police Capabilities Conference in Brussels led to the concretisation of the pledges made by the member states at the European Council in Feira to voluntarily provide up to 5 000 police officers for international missions involving the EU.<sup>9</sup> The Council body in charge of providing

strategic direction and political control to police missions is the Political and Security Committee (PSC).

## POST-CONFLICT DEMOCRATISATION IN BIH

In 1995, the Dayton Peace Agreement (DPA) brought the war in BiH to a formal end.<sup>10</sup> It agreed a new political structure for the country and provides for an international administration in charge of directing the transition to democracy. As stipulated by the DPA, BiH is made up of joint State institutions and distinct territorial units: two Entities – the Federation of BiH and the Republika Srpska – and the separately administered Brcko District. The Entities have far-reaching governmental powers, including their own legislatures, whereas the State administration has only limited competencies.<sup>11</sup> The Peace Implementation Council (PIC), whose steering board comprises countries such as the USA, Germany, France and the United Kingdom and international institutions such as the European Commission, oversees the international involvement in BiH. The executive body of the PIC is the Office of the High Representative (OHR), which under Annex 10 of the DPA is mandated to monitor the civilian implementation of the peace settlement.<sup>12</sup> A 12000-strong NATO-led Stabilisation Force (SFOR) provides military security.<sup>13</sup> While SFOR troops are not directly involved in law enforcement, they do take on public security tasks (keep public order, protect people and property) especially where local police fails to do so, either because they lack the capacity or will.

The EU's engagement in BiH is framed by the Stabilisation and Association Process (SAP), which is designed to consolidate democracy in the country and to bring it closer to EU membership by, notably, building up the capacity of public institutions and strengthening the rule of law.<sup>14</sup> The main financial instrument of the SAP is the Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (CARDS) programme, which was set up in 2001. Through it, the Commission allocated, in the period from 2001 to 2003, EUR 79.26 million to justice and home affairs projects in BiH, which cover policing, in addition to customs services, border management, judiciary reform and asylum policies. Overall, the European Community (EC) has provided about EUR 2.5 billion to BiH since 1991 in its efforts to promote “democracy, the rule of law and human and minority rights, reconciliation and the consolidation of civil society, the independence of the media and the strengthening of legality and of measures to combat organised crime”.<sup>15</sup>

Given the repressive and divisive political role the police had played in the war in BiH, the international community realised that police reform was a key to the stabilisation and democratisation of the country. The DPA thus includes a separate annex devoted to this issue. Annex 11 requests the United Nations (UN) to establish an International Police Task Force (IPTF) to carry out a police assistance programme. In response, the Security Council agreed in 1995

to set up the United Nations Mission in BiH (UNMIBH), which was comprised of the IPTF and a UN civilian office that supported the policing reforms through its contributions to the strengthening of the rule of law. UNMIBH's mandate was terminated in 2002.

The IPTF consisted of almost 2000 officers and was thus the largest ever undertaking of this kind by the international community. It restructured, trained and streamlined the police forces, using a certification process, or lustration, to weed out officers with inappropriate wartime records or insufficient policing proficiency as judged by their educational credentials, professional performance and the results of compulsory IPTF training.<sup>16</sup> From an initial force of over 44 000, about 17 000 police officers were certified. On the other hand, the IPTF forced the enrolment in the forces of ethnic minorities and women.<sup>17</sup> UNMIBH's progress in reforming the law enforcement agencies in BiH notwithstanding, when its mandate expired in 2002, there was a widespread international agreement that the domestic police could not yet be trusted to enforce the law effectively and in a democratic fashion. As the International Crisis Group put it, if left to their own devices "nationally partial, under-qualified, underpaid, and sometimes corrupt police officers [would] uphold the law selectively, within a dysfunctional system still controlled by politicised and nationalised interior ministries".<sup>18</sup> Hence, continued international support for BiH's transition to democratic policing was deemed crucial to the overall consolidation of democracy.

## THE EUPM

In November 2001, the PSC decided to send fact finding missions to BiH to prepare for the possibility of establishing a police mission once the mandate of the IPTF expired.<sup>19</sup> In February of the following year, the EU officially offered to ensure the continuing involvement of the international community in policing reforms in BiH by sending the EUPM to take over from the IPTF.<sup>20</sup> The PIC Steering Board and subsequently the domestic authorities of BiH accepted the offer. This led to a Council decision in March on a Joint Action under the Common Foreign and Security Policy (CFSP) to establish its first ever crisis management operation, which was launched on 1 January 2003.<sup>21</sup> The EUPM, which is in line with the general objectives of Annex 11 of the DPA, notably Article 1 concerning the raising of policing standards in BiH, is part of a broad rule-of-law and democratisation approach involving the OHR and international organisations operating in the country.<sup>22</sup> Thus, the mission co-operates closely with the OHR, especially its Rule of Law pillar, SFOR, the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), and the EU Monitoring Mission (EUMM), which monitors political and security developments, especially those related to border management, inter-ethnic issues and refugee return.<sup>23</sup> Finally, the EUPM is supported by the European Commission's

institution building programmes, notably the police-related activities funded by CARDS, which aim, *inter alia*, at improving the material resources available to domestic police (information technology, vehicles and so forth), police management, recruitment and crime-fighting techniques.<sup>24</sup>

### **THE STRUCTURE, ORGANISATION AND POWERS OF THE EUPM**

The day-to-day management of the EUPM is assumed by a Police Commissioner, currently Kevin Carty, who was appointed by the General Affairs and External Relations Council, upon a proposal by the Secretary-General, High Representative for the CFSP (SG/HR). The Commissioner is politically accountable to the PSC, which examines Monthly Assessment Reports from the mission and receives periodical briefings from either the Commissioner himself or his deputy. In addition, the head of the EUPM reports to SG/HR Solana via the High Representative to BiH, who is also the EU Special Representative to the country (EUSR/HR). Besides the headquarters in Sarajevo, the mission comprises 24 monitoring units co-located within the various domestic police structures. While the EU decided that “a significant majority of the police officers should be provided by EU Member States”, non-members were explicitly invited to join the operation.<sup>25</sup> Currently, the EUPM comprises 483 officers of which 94 come from non-EU members, as well as 54 international civilian staff and 328 national support staff. The internationals are seconded by the participating states, which also contribute to the common costs of the operation and bear the personnel costs, including salaries and travel allowances. The seconded police officers remain under full command of the appropriate national authorities, which, however, transferred operational command to the EUPM Commissioner. In 2003, the total expenditure of the EUPM was nearly EUR 20 million. The budget for 2004 is about EUR 17 500 million.<sup>26</sup>

The EUPM is based on the police strategic option of strengthening local police forces rather than substituting for them. Building on the achievements of the IPTF, EUPM personnel advise, monitor, mentor and inspect the domestic policing practices and structures to further promote policing efficacy and respect for democratic policing norms. EUPM staff is deployed as co-locators in police units at the State- and Entities-level as well as in the police force of the separate Brcko District. Moreover, co-locators are placed as advisors to the State-level Ministry of Security, to other State-level police organisations and to the Ministries of Interior of both the Federation and the Republika Srpska. Overall, EUPM officers are currently deployed in around 48 locations throughout BiH.

As provided in the Agreement between the EU and BiH on the activities of the EUPM (the so-called Status of Forces or SOFA Agreement),<sup>27</sup> the domestic authorities are required to provide the EUPM with all necessary information and full co-operation. Moreover, the EUPM has the authority to recommend, as

a last resort, the removal of officers for serious breaches of the law or professional standards, provided domestic supervisory and control mechanisms do not work appropriately in the case. In such circumstances the final decision, which cannot be repealed, is made by the EUSR/HR.<sup>28</sup>

To promote local ownership of police reforms, the EUPM set up the Police Steering Board and working groups. The former is composed of key local police officers, notably the two Entity Police Directors and the Police Chief of Brcko; it is co-chaired by the State Police Director and the EUPM Commissioner. Below the level of the Police Steering Board are a number of working groups, which work on issues related to public order and security, criminal justice and police administration. They consist of high-ranking Bosnian police managers and their task is to find solutions to address substantive issues with a view to bringing local police towards European standards.

### **THE STRATEGIC GOALS OF THE EUPM**

While formally the EUPM is a “technical” crisis management operation falling under the ESDP, the breath of its mission statement as well as the context of the overall EU involvement in BiH strongly suggest that it is best seen as a critical engine for lasting political change, i.e., as an agent of democratic consolidation. According to the mission statement, the principal task of the EUPM is to promote effective and democratic policing under BiH ownership in accordance with best European and international practices.<sup>29</sup> In its efforts to lead change towards democratic law enforcement, the EUPM draws on standards established by the Council of Europe and the SAP.

The mission identified four distinct strategic priorities, which, in turn, are concretised in the form of programmes and projects. The four strategic priorities, which by and large reflect a continuity with the concerns that animated the policing reforms undertaken by the IPTF, are police independence and accountability; organised crime, corruption and the security of returnees; financial sustainability; and, finally, institutional capacity building. All of these objectives are linked to the further development of effective, equitable and professional policing that is in conformity with the values and norms of democracy. We shall return to this issue in the penultimate section when we assess the EUPM reforms in terms of the goal of democratising the Bosnian police.

The theme of police independence was made a top priority by the current EUSR/HR, Lord Ashdown. An important component of his agenda, “Jobs through Justice”, which received the full backing of the PIC, is police reform. The goal is to render local police forces politically independent, meritocratic, transparent and accountable to the public. Notably with regard to the de-politicisation of the police, the EUPM Commissioner tirelessly points out to his local counterparts the necessity to separate politics and police operative issues in order to reach European standards in law enforcement.<sup>30</sup>

The second strategic priority of the EUPM is the fight against organised crime, corruption and terrorism as well as the protection of returnees. Organised crime and corruption have been identified by the EU as “real obstacles to democratic stability, sound and accountable institutions, the rule of law, and economic development in BiH and the other Western Balkan states”.<sup>31</sup> As to the security of returnees, the former Commissioner Frederiksen made it clear that “[w]henver there is a suggestion that a crime might be returnee related, I can assure the people of BiH that the EUPM co-locators will monitor those cases very closely”.<sup>32</sup> Yet another strategic objective is to render domestic police structures financially viable and ensure their long-term sustainability. This involves for instance the difficult issue of salary increases for police officers and mechanisms for the financial audit of police forces. Finally, the EUPM seeks to build up local policing capacities through the improvement of police management practices and the consolidation of State-level agencies such as the State Information and Protection Agency (SIPA) and the State Border Service.

### **IMPLEMENTING THE STRATEGIC PRIORITIES: THE EUPM PROGRAMMES**

The four strategic priorities identified by EUPM are concretised and implemented by seven main programmes. It is through these programmatic activities that the EUPM practically advances efficacious and democratic policing and democratic consolidation in BiH. The crime police programme, which is one of the most active, is primarily concerned with the domestic restructuring of crime departments so as to enable them to deal more effectively, and in accordance with a democratic law enforcement approach, with terrorism, organised crime and human trafficking. Under the programme, forensic assessment capabilities are improved and witness protection programmes are further developed. Another important reform effort is the strengthening of the operational and investigative capabilities of local police. Since the end of the war, BiH has been characterised by a plethora of rival police forces, which, in addition, often use incompatible equipment. This proved a major structural impediment to more effective crime control. A key initiative to tackle this problem includes the improvement of inter-Cantonal and inter-Entity police co-operation through joint training. For instance, in November 2003, there was a joint exercise of police forces from two different Cantons and the Breko District.<sup>33</sup> Equally important, the EUPM insisted upon and secured the establishment of criminal intelligence units in all Cantons to ensure a more effective collection, dissemination and management of intelligence on organised criminal activities.

Yet the fight against organised crime does not only depend on developing police co-operation throughout BiH, it also requires the promotion of constructive relations between police and prosecutors. Currently, the rule of law is undermined by a lack of co-operation among police, prosecutors and judges.



Hence, as the former Commissioner Frederiksen stressed, it is crucial that the police develops a close working relationship with the Chief Prosecutor's office so that the police officers in the field know exactly how to interpret the criminal procedure codes in practice and do not endanger subsequent prosecutions of cases due to a violation of correct procedures.<sup>34</sup>

To advance this objective, the EUPM organises various "train the trainers" courses, whose graduates subsequently deliver their courses to local police. As a result of these instructional activities, there is already some progress, albeit uneven across the country, in the co-operation between the police and the prosecutor's office.<sup>35</sup> Finally, the intensive mentoring of local forces by the EUPM to ensure operational priority given to organised crime and human trafficking seems to have been successful. Recently, periodic operations, for instance, in the fight against human trafficking have been conducted on the initiative of the local police rather than as a result of EUPM prodding.<sup>36</sup>

A closely related programme is the Criminal Justice Programme, which picks up where the IPTF left off, notably promoting standardised crime reporting to improve crime case management, as until now the lack of appropriate report writing skills proved one of the principal obstacle to successful investigations and prosecutions. Another component of the programme is the establishment of a modern court police in charge of the security of courts. The Internal Affairs Programme is designed to equip local police forces with a transparent supervisory mechanism to ensure the accountability of police officers to their superiors and, ultimately, the Minister(s) of Interior. The purpose is to deter violations of international human rights standards and democratic policing principles through increased transparency and to have clear rules on how to deal with disciplinary and criminal cases involving police officers. To this end, public complaints bureaux are set up and professional standards units are reinforced/established to deal, among other things, with internal investigations, internal audits and policy reviews.

The purpose of the Police Administration Programme is to introduce modern management practices, including the management of human and financial resources, into the police forces. For instance, to make top-ranking Bosnian police officers familiar with Western policing management practices, including human resources development, benchmarking, service management and motivation theories, they were recently invited to take part in a management seminar at the Danish Police Academy in Copenhagen.<sup>37</sup> At a more structural level, efforts are under way in the context of the police administration programme to establish a modern career development system, encompassing, notably, an examination system, in order to increase the motivation of police officers. Also, the recruitment and selection systems are overhauled to promote minority recruitment and gender balance.

The Public Order and Security Programme is tailored to improve the crime prevention capabilities of local police forces, for instance through the promotion of community policing programmes that draw on the experience, notably,

of Scandinavia.<sup>38</sup> Moreover, the programme also seeks to develop police capacities for coping with civil disorder, including confrontation between ethnic groups, by implementing training sessions in crowd control. The goal of the State Border Service (SBS), which was established in 2000 by the UNMIBH, is to enable BiH to better police its external borders, notably tackling the widespread problem of illegal border crossings and smuggling, including the trafficking of arms. SBS Programme involves educational and vocational training, including the provision of immigration training, say, interviewing skills, to the visa officers of the Ministry for Foreign Affairs. Although the technical objective of this programme is to seal the porous borders, it also contributes to encircling the two Entities and Brcko District within one frontier, thus sealing a common state identity and BiH's international legal personality. Moreover, the State Border Service has been used as a practical step to consolidate multi-ethnic democracy by providing a politically viable model of a state institution, where all ethnicities are represented.

Finally, the SIPA Programme is meant to operationalise the newest State-level institution of BiH. SIPA is financed by among other sources, from donations from ICITAP and the EU CARDS programme.<sup>39</sup> The executive law enforcement agency, which will be fully operational at the beginning of 2004, will *inter alia* be composed of a witness protection department and a criminal investigative department. It is meant to shore up the police's crime fighting capabilities at the State level and thus to lessen the negative impact on crime control of the fragmentation of police forces in the country.<sup>40</sup> Among its scheduled tasks is the facilitation of the exchange of law enforcement information among BiH's two Entities, which at the moment is hampered by organisational and other factors, thus frustrating the efforts to combat organised crime. Other SIPA duties will include the provision of security to VIPs and the investigation of crimes against the State. After this brief overview of the EUPM programmes, we now turn to the question to what extent they contribute to the democratisation of the police in BiH.

## **THE EUPM REFORMS AND THE TRANSITION TO DEMOCRATIC POLICING**

The task of assessing the contribution of the EUPM to the establishment of democratic policing practices and structures in BiH is complicated by the fact that there is no universally accepted set of criteria that can be used to define democratic policing. Nor, consequently, are there universally accepted standards for assessing the extent of the democratisation of formerly non-democratic police agencies.<sup>41</sup> Yet despite this lack of consensus in the literature, there are a number of core principles of democratic policing that seem to command enough support among academics and police practitioners to justify employing them in evaluating the police reforms in BiH. Following Otwin Marenin,

we bring into focus six such principles: effectiveness, efficiency, accessibility, accountability, general order and congruence.<sup>42</sup>

Beginning with effectiveness, it provides a standard to judge whether EUPM resources and efforts are spent on reforms that are most likely to achieve police efficacy. This seems to be the case. EUPM programmes deliver generic and specialised training to enhance operational capacities and they promote extensive institutional restructuring with a view to increasing policing efficacy. Indeed, in many ways, the institutional re-engineering of the police in BiH is more far-reaching than in most other post-socialist countries, where senior officers associated too closely with the old regimes were weeded out but no radical structural change was implemented. In BiH, such radical overhaul is indeed being carried out, through the development of the institutional infrastructure for intelligence-led policing and greater co-operation among the country's various police forces.

As to efficiency, which refers to the proper management of human and financial resources by the police, EUPM reforms are well targeted. Programme objectives such as the improvement of management skills of senior police staff and the design and implementation of professional standards units to encourage proper behaviour aim at the empowerment of police managers and local commanders and the elimination of corruption and waste. There is no doubt that as a result, the level of professionalism of the country's police has increased significantly.

While effectiveness and efficiency are primarily technical principles, the other four principles identified by Marenin are political in nature. Accessibility means that in going about their job, the police do not discriminate against certain groups or areas for political or ethnic reasons.<sup>43</sup> Moreover, they are available to help ordinary crime victims and do not prioritise assistance to powerful or rich clients. Following into the footsteps of the IPTF, the EUPM makes accessibility a priority issue, in particular by focusing on the de-politicisation, professionalisation and ethnic integration of the domestic police. The results so far are positive, though shortcomings remain. BiH's new police forces and bodies do reflect reasonably well the ethnic composition of the country at large. In addition, through measures such as the strengthening of directors of police and the creation of public oversight bodies that monitor the internal workings, notably the internal disciplinary mechanisms of the police forces, the EUPM tries to enhance professional conduct and to further restrict possibilities for political interference. While much has been achieved in this regard, serious problems remain as the EUPM itself acknowledges. Hence, more needs to be done to separate politics from police in order to ensure BiH catches up on this front with the achievements of other post-socialist European countries, in their early stages of transition.<sup>44</sup>

Turning to accountability, it refers primarily to transparent police-citizen relations. Projects such as the establishment of public complaints bureaux, the reorganisation and strengthening of internal audits and inspections and raising

the awareness of police managers of the importance of good media-police relations go some way towards enhancing the accountability of the police to the public. Closely related to accountability is the general order principle, which refers to how the police use their coercive means. Do they serve narrow sectional interests, including narrow ethnic or political interests that seek to maintain an exclusive or repressive regime with whatever means necessary, or do they promote a democratic order with the minimum use of coercion and in accordance with the rule of law?

In view of the fact that BiH has been placed under the territorial administration of the international community for the time being, there is no danger that the police systematically abuse their powers to create or protect a repressive order. However, in order to ensure the sustainability of democratically oriented general order policing once the international community pulls out of the country, the EUPM pursues a number of reforms. For instance, it seeks to enhance the operational autonomy of the police from governmental decision-makers to prevent politically motivated abuse of police powers. Also, it socialises officers into employing force only as a last resort in the defence of the public interest by including education on human rights and other basic democratic values in the training curricula of the Bosnian police. As we shall see in the next section, the new public service ethos does make a difference, not least by contributing to the rebuilding of a trust relationship between the police and the population.

Finally, the principle of congruence contextualises policing and asks to what extent police organisations and practices correspond to the cultural and normative order of society. The importance of this principle derives from the fact that the police cannot deviate too far from this order before it loses its democratic legitimacy. Congruence is arguably one of the weakest points of the EUPM reform efforts, though this is to a certain extent a shortcoming that is built into international police aid. Still the EUPM could do more to ensure its programmes and projects more strongly reflect community preferences, norms and understanding. While it emphasises local ownership of the reforms, this refers mainly to co-opting domestic police managers as allies in the transition to democratic policing and giving them a voice in the implementation. Moreover, it has not made community policing development an area of priority. In short, there is a need for the EUPM to deploy more resources and efforts to increase the congruence of its reforms with the domestic culture in BiH. After all, it is widely accepted by academics and police practitioners that community support and involvement are a central feature of democratic policing.<sup>45</sup> We shall return to this issue in the next section.

Our critique notwithstanding, overall the EUPM reform efforts do clearly go a long way in institutionalising key principles of democratic policing in BiH. In the conclusion, we inquire into the impact of the EUPM reforms on policing efficacy and the broader democratic development in the country.

## **POLICING EFFICACY AND THE GOAL OF DEMOCRACY: EUPM ACHIEVEMENTS AND REMAINING CHALLENGES**

Policing in BiH has come a long way since the end of the war when it was highly fractured and ethnically divided, providing unequal protection to different ethnicities and areas and often acting as an agency of coercion performing political tasks. The IPTF began the construction of a non-violent, professional and multicultural police. Following into the footsteps of the IPTF, the EUPM already can show some success in the consolidation and further elaboration of the groundbreaking work of its predecessor. Overall, policing has become more effective, though precise data to confirm this trend is scarce. There is evidence that local police is getting more proactive and effective in solving crimes. One measure is the number of arrests made in the first seven months of 2003, which jumped to 1937 from 1501 in the same time period in the previous year.<sup>46</sup> Closely related, “police efforts in the fight against organised crime [became] more efficient”, generating tangible results on the ground, notably through special operations undertaken with Bosnian police forces.<sup>47</sup> On the other hand, certain crime statistics figures such as the number of solved crimes do not reflect these progressive trends.<sup>48</sup>

Furthermore, the EUPM is successfully advancing the transformation of the police from agents to secure the power of particularistic interests (ethnic, political, criminal and so forth) into the providers of universal services such as crime prevention or victim’s assistance. The development of democratically-oriented police services which enjoy moral authority is reflected in the growing trust between the population and local police. One measure for this is that in the first eight months of 2003 more reports were filed by citizens at their police stations than in the same time period during the previous year. This development, if confirmed in the future, is all the more remarkable in view of the recent conflict in the country, in which the police played often a partisan role, and the fact that there is in general a lack of widespread public support for the police in post-socialist eastern Europe.<sup>49</sup> As the former Commissioner Frederiksen said, the progress towards co-operation between the public and the police is a good sign for the future of policing in BiH, not least because the efficacy of a police force that is not trusted by citizens is severely hampered.<sup>50</sup> Finally, these gains in law enforcement efficacy were achieved at the same time as the commitment of the domestic police to human rights and fundamental freedoms was reinforced, both through educational activities and institutional reforms making police abuse easier to detect and discipline.

Turning to the broader democratic implications of the EUPM reforms, the success achieved so far in further developing equitable and efficacious law enforcement in BiH directly affects the process of democratic consolidation by better protecting citizens’ lives, securing public order and upholding the rule of law. Two aspects of this improvement are of particular importance. First, by tackling organised crime, notably the trafficking of human beings, drugs and

arms, and the allied problem of corruption, the police address what most international observers consider one of the major obstacles to the consolidation of democracy in BiH.<sup>51</sup> By cutting through the “pernicious web of crime”, which fuels “nationalism and extremism”, the EUPM reforms make a major contribution to the efforts of the international community to ensure the rule of law, accountable public institutions and economic development in BiH.<sup>52</sup>

Second, when citizens cannot trust their police to ensure public security, either because the police is itself a source of insecurity, ineffective or unfair in carrying out its policing duties, they feel insecure and are thus less likely to identify with the democratisation process. Therefore, by working to enhance equitable and efficacious policing, the EUPM contributes to the creation not only of an institutional framework but also of an attitudinal environment that underpins the rule of law and democracy. The point to be made here is that the improved quality of policing in BiH, by affecting other levels of the political system, reinforces the country’s transition to democracy. Hence, the EUPM reforms make an important contribution to the broader democratisation approach that is at the core of the SAP and the civilian aspects of the peace consolidation led by the OHR.

These accomplishments notwithstanding, there remain significant challenges for the EUPM. In particular, the BiH experience shows the difficulties encountered by international tutors in reforming policing in the context of a weak economy and a domestic political order that is beset by volatility, ethnic tensions and scandal. For instance, the low police salaries make it difficult to ensure high levels of professionalism throughout the police service and to wipe out corruption. Another difficult issue is that policing in BiH reflects to a certain extent the agendas of the international community. While this is a general problem of international police aid to countries in transition<sup>53</sup>, the EUPM clearly could do more to strengthen local ownership of policing, notably by encouraging stronger ties between the domestic police and civil society. This would imply giving citizens and their local representatives a greater say in shaping policing priorities, for instance through the development of community advisory groups.

Given the recent history of the country, the EUPM is understandably reluctant to proceed on this issue but the lack of strong efforts to enhance popular involvement in policing raises questions not just about the character of democratic policing in BiH but also about the long-term sustainability of the police reforms. Without popular support and participation, policing arrangements lack viability.<sup>54</sup> Finally, although the EUPM made progress in establishing police co-operation throughout the country, the current legal order governing policing remains fragmented, thus hampering further progress in co-ordinating crime control across the different political units making up BiH.

To conclude, while the balance sheet of the EUPM so far is mixed, overall its work, just like that of the IPTF on which it builds, must be judged a success in terms of both, policing efficacy and the broader democratic implications.

International policing aid after internal state conflict has to operate in an environment that creates high hurdles to routine, democratic policing.<sup>55</sup> Given this starting line, the international community has made significant progress in transforming the police in BiH into providers of order and protectors of the law for citizens.

## NOTES

- 1 MARENIN, Otwin – “The Goal of Democracy in International Police Assistance Programs”. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 21, n.º 1, 1998, pp. 159-177.
- 2 European Voice, “Picking the Wrong Fight: EU Needs More Capabilities for Civilian Operations Too”, 29 October 2003, p. 9. We borrow the term policekeeping, though not its definition, from DAY, Graham and FREEMAN, Christopher – “Policekeeping is the Key: Rebuilding the Internal Security Architecture of Postwar Iraq”. *International Affairs*, vol. 79, n.º 2, 2003, pp. 299-313.
- 3 JACKSON, Arrick and LYON, Alynna – “Policing After Ethnic Conflict: Culture, Democratic Policing, Politics and the Public”. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 25, n.º 2, 2002, p. 222.
- 4 Hence, substitution missions provide the breathing space in situations of fragile peace to build up a local police force that can at a later stage take over the public security function from the international policekeepers.
- 5 International Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP), *Transition to Democratic Policing ICITAP Development Program*, available at <http://www.usdoj.gov/criminal/icitap/transitionToDemocraticPolicing.html>.
- 6 GOLDSMITH, Andrew – “Policing Weak States: Citizen Safety and State Responsibility”. *Policing and Society*, vol. 13, n.º 1, 2003, p. 3.
- 7 See BAKER, Bruce – “Policing and the Rule of Law in Mozambique”. *Policing and Society*, vol. 13, n.º 2, 2003, p. 143; and STONE, Christopher E. and WARD, Heather H. – “Democratic Policing: A Framework for Action”. *Policing and Society*, vol. 10, n.º 1, 2000, pp. 17-18.
- 8 However, there is a flipside to this argument. At a certain stage in the consolidation of democracy, newly empowered citizens, troubled by a growing feeling of insecurity, may prioritise public security over the democratic accountability of the police and reject limits on coercive policing. Indeed, this seems to be what actually happens in countries in transition. For instance, Robert Mawby argues that in the “context of post-Communist societies, escalating crime rates, greater public awareness of crime, and increased fear have all contributed to a situation where the dominant discourse may be community safety rather than democratic policing”. MAWBY, Robert I. – “The Impact of Transition: A Comparison of Post-Communist Societies with Earlier ‘Societies in Transition’”, in KÁDÁR, András (ed.), *Police in Transition: Essays on the Police Forces in Transition Countries*. Budapest: Central European University Press, 2001, p. 31. For a similar conclusion with regard to South Africa, see GORDON, Diana R. – “Democratic Consolidation and Community Policing: Conflicting Imperatives in South Africa”. *Policing and Society*, vol. 11, n.º 2, 2001, pp. 121-150.
- 9 Of these 5 000 officers, 1 400 are deployable within 30 days, although difficulties in meeting this target arise as the recent example of generating force for the EU Police Mission (EUPOL) Proxima in the former Yugoslav Republic of Macedonia (fYROM) suggests. EU member states have also committed up to 13 rapidly deployable integrated police units (60 to 100 officers each). Two member states can provide 4 headquarters, two of them rapidly deployable.

- 10 The DPA was negotiated and initialled in Dayton, Ohio on 21 November 1995. It was signed in Paris on 14 December.
- 11 BIEBER, Florian Bieber – “Bosnia-Herzegovina: Developments Towards a More Integrated State?”. *Journal of Muslim Minority Affairs*, vol. 22, n.º 1, 2003, pp. 205-218.
- 12 The EU currently funds 53% of the budget of the OHR.
- 13 Troop levels are to come down to 7 000 by March 2004. On numerous occasions, the EU has expressed its willingness to take over SFOR, once its mandate expires.
- 14 The SAP, which covers the five Western Balkan countries, was launched in 1999. According to the Feira European Council in June 2000, all SAP countries are potential candidates for EU membership.
- 15 Council Regulation (EC) n.º 2666/2000 of 5 December 2000.
- 16 Lustration was the most common measure used in the 1990s by post-socialist countries in Europe in their efforts to reform the police.
- 17 Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina, S/2002/1314, New York, 2 December 2002. See also KAMPSCHROR, Beth – “EU Support: Policing the Bosnian Police”, 5 July 2002, <http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/356392-69?204&OIDN=250460&-home=search>.
- 18 International Crisis Group, “Policing The Police In Bosnia: A Further Reform Agenda”, Balkans Report n.º 130, Sarajevo, Brussels, p. i, 10 May 2002.
- 19 Despite the presence on the ground of a number of international actors such as the IPTF, OSCE and SFOR, the EU still felt the need to send three fact-finding missions of its own to Sarajevo, each of which dealt with different aspects of launching a police mission: a Council Secretariat/Commission High Level Mission, a Technical Police Fact-Finding Mission carried out by the Police Unit of the Council Secretariat and another Council Secretariat/Commission Mission.
- 20 The mandate of the IPTF expired in July 2002 but the UN Security Council decided to extend it until 31 December 2002. Since for a time it seemed as if US objection to the International Criminal Court (ICC) would be linked to a veto on the renewal of the IPTF mandate, the EU began contingency planning for an interim mission to fill the gap until the start of the EUPM.
- 21 Council Joint Action of 11 March 2002 establishing the EU Police Mission (2002/210/CFSP). The recommendations of the earlier fact finding missions formed the basis for the mandate, structure and budget of the EUPM.
- 22 Through its comprehensive approach to the reform of the criminal justice system in BiH, the international community avoids the mistakes of first generation police assistance programmes, which sought to reform the police without at the same time addressing the corrupt, abusive and inefficient judicial process. Cf. VAN DER SPUY, Elena – “Foreign Donor Assistance and Policing Reform in South Africa”. *Policing and Society*, vol. 10, n.º 4, 2000, pp. 343-366.
- 23 The EUMM operates not only in BiH but also in Albania, Croatia, the FYROM and in Serbia and Montenegro.
- 24 In 2002, the Commission budgeted EUR 5 million for police related projects in BiH.
- 25 Europe Information Service, “EU/Bosnia: Ministers Pledge to Police Balkan State”, 19 February 2002. Third countries participating in the EUPM are non-EU European NATO members, as well as other non-EU OSCE members that were part of the IPTF.
- 26 The reference amount excludes the cost of salaries of the seconded personnel. Pursuant to a Council decision, these costs are born by the participating states, rather than financed from the CFSP budget.
- 27 Official Journal of the European Communities, L 293/2, 29 October 2002.
- 28 In contrast, the IPTF had the power to remove non-compliant officers itself.
- 29 General Affairs Council Conclusions concerning EUPM of 18 February 2002.
- 30 EUPM Press statement, 18 September 2003.
- 31 General Affairs and External Relations Council, Council Conclusions, 16 June 2003.



- 32 EUPM Press statement, 11 November 2003.
- 33 EUPM Press statement, 20 November 2003.
- 34 EUPM Press statement, 18 September 2003.
- 35 One problem is that in order to ensure constructive co-operation between the police and the judiciary, police reform has to proceed in parallel with the reform of the judiciary, which is not always the case.
- 36 EUPM Press statement, 21 August 2003. In addition, the EUPM is implementing a national confidential hotline staffed by local police for citizens to report crime.
- 37 EUPM Press statement, 26 August 2003.
- 38 "Community policing is a policy and a strategy aimed at achieving more effective and efficient crime control, reduced fear of crime, improved quality of life, improved police services and police legitimacy, through a proactive reliance on community resources that seeks to change crime causing conditions. This assumes a need for greater accountability of police, greater public share in decision making, and greater concern for civil rights and liberties". See FRIEDMANN, Robert R. – *Community Policing: Comparative Perspectives and Prospects*. New York: St. Martin's Press, 1992, p. 4.
- 39 ICITAP has been active in BiH since 1996, when it provided a police expert to serve as an advisor to the IPTF.
- 40 This drive towards building and consolidating centralised police structures in BiH differs markedly from developments in most other post-socialist countries in which the transition to democratic policing is linked to the decentralisation of the highly centralised and militaristic communist police forces. See MAWBY, *op. cit.*.
- 41 SZIKINGER, István – "The Question of Transition", in KÁDÁR, *op. cit.*, pp. 15-18.
- 42 MARENIN, *op. cit.*, pp. 169-171. For a slightly different list of principles, see JONES, Trevor; NEWBURN, Tim and SMITH, David J. – "Policing and the Idea of Democracy". *British Journal of Criminology*, vol. 36, n.º 2, 1996, pp. 182-198.
- 43 To demonstrate it is not ethnically biased, the police "must show that the composition of the police personnel is similar to the composition of the population". JACKSON and LYON, *op. cit.*, p. 235. This is one of the principal reasons for the continuing efforts of the EUPM to consolidate a multi-ethnic police in BiH.
- 44 De-politicisation in this context refers to setting strict limits on the control of governmental officials over operational policing matters. Of course, on a more fundamental level international police aid is a thoroughly political exercise in that its objective is to change the existing political order and security associated with a particular power structure and the promotion of an alternative order and power structure.
- 45 DAS, Dilip K. – "Challenges of Policing Democracies: A World Perspective". *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 20, n.º 4, 1997, p. 611; JONES, NEWBURN and SMITH, *op. cit.*.
- 46 EUPM Press statement, 9 September 2003.
- 47 EUPM Press statement, 16 September 2003.
- 48 This lack of progress, however, has to be relativised. The problem of establishing a reliable statistical baseline for the period before 1989 notwithstanding, it is widely accepted that crime rates tend to increase significantly in post-socialist countries. This is often attributed to the fact that a decrease in state repression, social dislocation, privatisation, unemployment, inequality and so forth breed a criminogenic environment in which pull and push factors combine to increase crime. ANDERSON, Malcolm – "Police Co-operation with Eastern Europe in an EC Framework", in BRODEUR, Jean-Paul (ed.), *Comparison in Policing: An International Perspective*. Aldershot: Avebury, 1995, pp. 175-183. Arguably, in BiH the EUPM confronts just such an adverse criminogenic environment.
- 49 This lack of support manifests itself for instance in the fact that victims in eastern Europe are less willing to report their crimes to the police than victims in Western Europe. MAWBY, *op. cit.*, p. 27.

- 50 EUPM Press statement, 9 September 2003.
- 51 Cf. Joint EU-Western Balkans Justice and Home Affairs Ministerial Conclusions, Brussels, 28 November 2003.
- 52 European Commissioner for External Affairs, Chris Patten, quoted in International Crisis Group, *op. cit.*, p. 19.
- 53 GOLDSMITH, *op. cit.*, pp. 13-15.
- 54 While we believe this is an area where the EUPM should do more, we do recognise the problems associated with transposing Western community policing models to countries in transition. For a discussion of this issue, see DAVIS, Robert C.; HENDERSON, Nicole J. and MERRICK, Cybele – “Community Policing: Variations on the Western Model in the Developing World”. *Police Practice and Research*, vol. 4, n.º 3, 2003, pp. 285-300.
- 55 JACKSON and LYON, *op. cit.*.

# A POLÍTICA DE REFUGIADOS E A CONJUNTURA INTERNACIONAL

*Teresa Cierco*

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a imigração, sobretudo a involuntária, tornou-se um assunto essencial da agenda política dos países ocidentais. Pela sua riqueza, estabilidade relativa e carácter democrático dos seus governos, a Europa ocidental é, desde há muito tempo, um pólo de atracção para os indivíduos que procuram protecção ou uma vida melhor. Além disso, devido ao seu passado colonial, situação geopolítica e tradição em matéria de asilo, os países europeus são confrontados com o fenómeno dos refugiados.

De acordo com a Convenção de Genebra de 1951, o termo “refugiado” aplica-se a qualquer pessoa que “em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa, ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar”.

Durante as décadas de 1950 e 1960, os poucos que procuravam asilo eram geralmente bem acolhidos no ocidente, sobretudo, se chegavam de países comunistas. No entanto, a partir de meados da década de 1970, os países da Europa ocidental assistiram a um aumento excepcional do número de pessoas que procuravam entrar nos seus territórios. Este fenómeno teve três origens: a política de livre circulação dos cidadãos prosseguida pela Comunidade Europeia; o fim do sistema comunista na Europa de leste e o desmantelamento da Cortina de Ferro; e, por fim, o “encolhimento” do planeta devido à mundialização das viagens e das comunicações.<sup>1</sup>

Há tantos motivos de fuga como há de imigrantes. Mas as causas específicas, que implicam perseguições e ausência de protecção nacional, permitem distinguir os refugiados dos outros imigrantes. Não é, contudo, fácil, na prática, isolar uma causa específica de fuga já que, na sua origem, estão um conjunto de motivações, receios, esperanças, ambições, e outras razões por vezes difíceis de distinguir. Mesmo no caso dos refugiados, os motivos de fuga são geralmente complexos. Um êxodo pode ter como causa directa perseguições indivi-

duais, conflitos armados, campanhas de repressão ou revoltas brutais na sociedade civil. Estes fenómenos produzem-se sob a pressão de forças de ordem política, económica, étnica e ecológica que se complicam quando existe uma interligação entre factores de ordem nacional e factores internacionais.

O processo de democratização que se fez sentir nalguns países após o fim da guerra fria, nem sempre foi implantado de forma pacífica. As dificuldades económicas e o exacerbar de diferenças culturais, geraram instabilidade social e provocaram, nalguns casos, conflitos em Estados designados multinacionais. No início da década de 1990, esperava-se que o número de refugiados diminuísse, sobretudo na Europa. No entanto, como referem vários analistas, foi aberta uma “caixa de pandora” que trouxe novos perigos, desafios e conflitos provocando a fuga de populações de Estados onde a liberdade e a própria vida estariam ameaçadas. Porém, não podemos esquecer que com a consolidação da democracia em várias regiões do mundo, saíram reforçados alguns dos princípios fundamentais da convivência pacífica do homem, concretamente, o respeito pelos direitos humanos.

A política dos Estados face aos refugiados é altamente condicionada pela política internacional. Nas duas épocas em que se encontra dividido o artigo, antes e pós guerra fria, é visível, sobretudo na Europa, a influência que as relações internacionais exerceram na forma como os Estados foram tratando o problema dos refugiados.

## **O PERÍODO DA GUERRA FRIA (1945-1985)**

### **O contexto mundial**

A Segunda Guerra Mundial e o redesenhar de fronteiras que se lhe seguiu, provocou, entre outros fenómenos: a transferência de cidades para outros Estados; a recusa do regresso de minorias que tinham saído do seu país durante a guerra; a queda dos impérios coloniais e a criação de Estados multinacionais, acompanhada de trocas de população; e, guerras internas e conflitos violentos, que deram origem a um grande número de refugiados.

Nos trinta anos que se seguiram à aprovação da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto do Refugiado, a distinção entre “refugiados” e “imigrantes económicos” não apresentava problemas de maior. Ao longo da maior parte desse período, o número de indivíduos que procurava asilo nos países industrializados, manteve-se relativamente baixo. De facto, apesar do número de refugiados nos continentes Africano, Asiático e da América Latina, ter começado a aumentar nos anos 1960 e 1970, a grande maioria dos refugiados permanecia na sua própria região, isto apesar das imensas oportunidades de imigração que eram oferecidas, naquela altura, pelos países ocidentais.

Nos anos 1960, o problema dos refugiados na Europa estava mais ou menos resolvido. No entanto, a situação dos refugiados nos outros continentes começou a deteriorar-se progressivamente. A combinação de diversos factores, como

o crescendo das guerras de independência, a emergência de novas potências, a eclosão de guerras e conflitos civis estimulados pela rivalidade leste-oeste, nomeadamente, no continente Africano, forçaram a fuga de centenas de milhares de africanos. Em apenas alguns anos, o impacto do fardo dos refugiados foi transferido da Europa para os países do Terceiro Mundo.

A seguir à descolonização, África tornou-se o continente problema e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) teve de alargar o seu mandato e recorrer aos “bons ofícios”.<sup>2</sup> O fluxo maciço de refugiados neste continente não permitia um sistema de análise individual do pedido de asilo. A necessidade de assistência era imediata e uma solução como a reinstalação não era, por vezes, praticável. Um dos factores que ajudou a realizar esta assistência consistiu na tradição africana, segundo a qual, em caso de conflito, os países vizinhos abrem generosamente as portas dos seus países aos refugiados, onde estes podem ficar até ao momento em que o repatriamento se torna possível. Esta tradição encontra-se expressa na Convenção da Organização de Unidade Africana de 1974.

Um outro desenvolvimento de grande importância do Direito Internacional nesta época, foi a harmonização dos direitos do homem a nível universal, nos termos do Pacto Internacional Relativo aos Direitos Cívicos e Políticos, e do Pacto relativo aos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, ambos de 16 de Dezembro de 1966. Também nesse ano, os “Princípios de Banguécoque”, relativos ao tratamento dos refugiados, foram adoptados pelo Comité Consultivo da Ásia e de África. O instrumento é fiel à Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o asilo territorial, que foi adoptada um ano mais tarde.

Nos anos 1970, a atenção internacional face ao problema dos refugiados visava preferencialmente o Terceiro Mundo, que testemunhava deslocações maciças de populações, começando por uma onda de 10 milhões de bengalis fugindo do seu país, destruído pela guerra. Com os êxodos do Camboja, da Etiópia, do Laos, da África do Sul, do Sudão e do Vietname, o número de refugiados aumentou de 2,5 milhões para 8 milhões, em apenas 10 anos.

No decurso desta década, fez-se um esforço particular para repatriar cerca de 15 milhões de pessoas. Alguns dos exemplos de repatriamentos são visíveis em África, na Nigéria em 1970-71; no Sudão em 1972; em Angola e Guiné-Bissau em 1975-77; e no ex-Zaire em 1978. Na América Latina, mais concretamente na Nicarágua, assistiu-se ao repatriamento de 250 mil nicaraguenses a partir de 1979. Na Ásia, a guerra civil do Paquistão em 1971 forçou dez milhões de pessoas a exilarem-se na Índia, país que ajudou politicamente o nascimento do Bangladesh. A partir de 1978, cerca de seis milhões de afegãos procuraram protecção no Paquistão e no Irão. Muitos deles vivem ainda hoje no exílio. Em Abril de 1975, começou o êxodo dos refugiados vietnamitas com a queda de Saigão. No início, atingia cerca de 120 mil pessoas. A partir de 1978, novas vagas de refugiados vietnamitas deflagraram e 50 mil refugiados chegavam todos os meses por barco aos países vizinhos, os chamados *boat people*.

Os países de primeiro asilo aceitaram progressivamente conceder asilo temporário, com a condição de receber uma ajuda financeira e a promessa de que estes refugiados seriam, mais tarde, reinstalados noutros Estados. Para resolver o problema destes refugiados, os países ocidentais tentaram ajudar nos esforços de reinstalação, dando início àquilo que ficou conhecido por sistema de refugiado quota.<sup>3</sup>

Nas décadas de 1960 e 1970, o problema dos refugiados desloca-se para fora da Europa. Uma sucessão de lutas armadas, de guerras civis e de conflitos de toda a ordem, atravessavam os países que se tinham libertado da tutela colonial. Milhões de pessoas encontravam-se em fuga para países vizinhos e deparavam-se com numerosas dificuldades e com a mesma instabilidade do subdesenvolvimento. Confrontados com este drama humano e social, os países desenvolvidos prestaram assistência material.

Na década de 1970 um novo fenómeno se manifesta. Os refugiados provenientes de regiões perturbadas em África, Ásia e América Latina, começam a deslocar-se para os países industrializados, entre eles, países da Europa ocidental. O direito relativo à protecção dos refugiados foi submetido à pressão dos acontecimentos e, em 1967, surge o Protocolo de Nova Iorque, anexado à Convenção de 1951, que procurava suprimir as disposições que limitavam a aplicação da Convenção à Europa. Contudo, o fluxo de numerosas populações de proveniência geográfica e cultural tão diversas, colocaram à prova a legislação e a consciência dos vários países de acolhimento. O problema dos refugiados, considerado até então como um prolongamento das relações leste-oeste, toma igualmente uma dimensão norte-sul.

Além das dificuldades internas que envolveram os processos de independência, a construção dos países, a transformação social e a bipolaridade que caracterizou a política internacional nos anos 1980, estimularam maciçamente o confronto militar e o conflito no Terceiro Mundo.<sup>4</sup> Grande parte das emergências humanitárias que surgiram durante a guerra fria resultaram directamente da própria guerra fria. Frequentemente, as superpotências contribuíram directa ou indirectamente para aliviar os problemas dos refugiados, mas eram, simultaneamente, directa ou indirectamente responsáveis pelas crises que criavam esses mesmos refugiados. Enquanto ofereciam apoio material ou logístico aos esforços internacionais para atenuar crises de refugiados, apoiavam uma ou outra facção que dava origem a esses mesmos refugiados. A este problema, acrescenta o Professor João Gomes Cravinho, o facto de a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança das Nações Unidas agirem em consequência de considerandos geoestratégicos da guerra fria e não em consequência das dificuldades dos refugiados.<sup>5</sup>

Os conflitos ideológicos e etno-políticos da década de 1980 tinham todos uma dimensão regional e internacional e serviam de arena para a intervenção estrangeira e competição armada por potências de fora. A este respeito, Astri Suhrke e Aristide Zolberg referem que “o mapa publicado pelo ACNUR em meados de 1980, indicando as maiores concentrações de refugiados no mundo,

identificava cinco áreas (Indochina, Afeganistão, Corno de África, África do Sul e América Central) nas quais o conflito tinha sido internacionalizado pela intervenção de outros Estados regionais ou superpotências”.<sup>6</sup>

Um dos sub-produtos desta competição foram os fluxos de refugiados entretanto criados. Mas estes refugiados não foram apenas resultado de intervenções externas, conflitos ou diferenças, mas de acções organizadas por parte do Estado que, através da perseguição, intimidação e discriminação, gerou refugiados. A este propósito, Myron Weiner refere que “os Estados procuram, por vezes, reduzir ou eliminar dentro das suas fronteiras determinadas classes sociais ou grupos étnicos, de forma a transformar a sociedade e consolidar o controlo político”.<sup>7</sup> Através da história, os Estados utilizaram as expulsões em massa para lidar com minorias nacionais. Temos como exemplos, a expulsão dos judeus em Espanha, dos huguenotes em 1685 em França e, após a Primeira Guerra Mundial, a expulsão de minorias na Europa de Leste, com o fim dos impérios. Após a Segunda Guerra Mundial, também os regimes revolucionários de Cuba, Vietname e Nicarágua, provocaram êxodos de dissidentes políticos, considerados indesejáveis.

A partir da década de 1970, os Estados começam a utilizar os movimentos de população como instrumentos da sua política externa. De acordo com Myron Weiner, a emigração forçada é um instrumento político através do qual o Estado pode projectar a sua influência política e económica, procurar afectar as políticas dos outros Estados e forçar um Estado vizinho a dar ajuda ou crédito para diminuir ou regularizar um fluxo. Pode também ser uma forma dos Estados estabelecerem controlo político em territórios vizinhos (como se pode ver no caso de Marrocos em relação ao Saara Ocidental, como forma de influenciar o resultado do referendo), ou uma forma de pressionar, no sentido de obter ajuda, sobretudo, financeira do Estado de destino, alegando impossibilidade de controlar o fluxo populacional (o caso da Albânia em relação à Itália, em Abril de 1991).

### **O contexto europeu**

Após a Segunda Guerra Mundial, os países industrializados da América do Norte, Europa ocidental<sup>8</sup> e Oceânia, conheceram um grande crescimento económico e necessitaram, por isso, de mão-de-obra adicional, recrutando activamente trabalhadores imigrantes provenientes de regiões como o norte de África, sul da Europa, subcontinente Indiano e Caraíbas.<sup>9</sup> Os défices de população na Europa durante este período foram compensados pelo recurso à imigração.

De facto, a imigração económica para a Europa ocidental foi constante durante as décadas de 1950 e 1960, onde os governos promulgaram uma série de medidas para facilitar a entrada e a integração dos que procuravam uma nova vida. Destas medidas constavam a permissão para trabalhar, benefícios sociais, incluindo o treino da língua do país de destino e procedimentos gene-

rosos na determinação do estatuto de refugiado, que permitiam, entre outras possibilidades, o recurso contra as decisões indeferidas. Também a Convenção de Genebra de 1951 sobre o estatuto dos refugiados era interpretada de forma tão liberal que um elevado número de estrangeiros foram admitidos através de programas de reinstalação de refugiados.<sup>10</sup> Por outro lado, as pessoas que desejavam sair do seu próprio país ou região por serem vítimas de perseguição ou da violência política, nem sempre eram obrigadas a requerer o estatuto de refugiado para conseguir obter o direito de residir noutro país.

Também nesta altura, surgiram várias convenções, resoluções e recomendações da Assembleia Parlamentar do Conselho Europeu que visavam reforçar, ainda mais, a protecção legal dos refugiados. A Declaração de 25 de Março de 1964 do Conselho da Comunidade Económica Europeia, é um destes exemplos. Nesta, os representantes dos governos dos Estados membros declararam que “a entrada nos seus territórios, afim de aí exercerem uma actividade assalariada, dos refugiados reconhecidos como tal, nos termos da Convenção de Genebra de 1951, e estabelecidos no território de um outro Estado membro da Comunidade, deve ser examinada de uma forma especial, nomeadamente, a fim de conceder a estes refugiados (...) um tratamento tão favorável quanto possível”. Apesar de se tratar de uma simples declaração (de intenções) e estar desprovida de efeito directo, nada indicava que não tivesse efeito útil. Além disso, os termos utilizados convidavam as administrações dos Estados membros, a um real exame da situação dos refugiados.

### **Os refugiados de leste**

Até 1989, uma grande percentagem das pessoas que pediam asilo na Europa vinham de países comunistas, sobretudo da Europa de leste, onde a ameaça de perseguição era considerada auto-evidente pelos governos dos países de acolhimento. Estas pessoas fugiam da repressão política e das más condições económicas dos países sob influência da ex-União Soviética. Analisando algumas estatísticas, podemos constatar que cerca de 3.5 milhões de alemães de leste pediram refúgio na Alemanha ocidental antes da queda do muro de Berlim; os países ocidentais aceitaram cerca de 200 mil refugiados, depois das revoltas populares na Hungria em 1956;<sup>11</sup> mais de 80 mil checos e eslovacos, depois da Primavera de Praga (1968); e cerca de 30 mil judeus, procedentes da Polónia durante o regime de Gomulka (1981). Para além destes, dezenas de milhares de judeus da ex-URSS passaram em trânsito pela Europa para os Estados Unidos ou Israel, durante as décadas de 1970 e 1980.

As relações internacionais marcadas pela Cortina de Ferro eram, desta forma, ritmadas pelas crises do sistema comunista que provocavam fluxos de refugiados que eram, por sua vez, estimulados por conexões estratégicas, históricas, políticas e por laços étnicos e culturais entre os Estados de origem e os Estados de destino. As pessoas que viviam sob o regime comunista eram, de alguma forma, incentivadas pelos países ocidentais a exercerem o seu “direito



de partir” e, aqueles que o conseguiam fazer, alcançavam o estatuto de heróis, o que se reflectia e condicionava a abordagem do problema dos refugiados. De acordo com Zolberg, por razões políticas e ideológicas, os refugiados do comunismo eram bem vindos no ocidente<sup>12</sup>, sendo recebidos sem muitas questões ou investigações sobre os motivos de partida. Era uma forma de embaraçar o inimigo e de desacreditar o seu sistema político.

Reconhecendo o poder potencial dos refugiados, as políticas adoptadas pelos governos ocidentais procuravam criar incentivos que encorajassem os fluxos de refugiados, influenciando a fuga de pessoas da ex-URSS e dos seus respectivos Estados-satélite. Instituições como a Rádio Europa Livre/Rádio Liberdade eram usadas para promover os movimentos leste-oeste, oferecendo às pessoas da Europa de leste, por vezes, uma imagem exagerada do que as esperava no mundo livre. Durante várias décadas, o direito de asilo na Europa ocidental foi equiparado ao asilo político, primeira tradução do dever de solidariedade dos cidadãos dos países livres em relação aos que são perseguidos nos seus países.

A determinação do bloco de leste em impedir a saída dos seus cidadãos, atraía consideravelmente a atenção internacional sobre o direito dos indivíduos saírem do seu próprio país, e suscitava, em todo o mundo, fortes sentimentos políticos e humanitários. As respostas aos fluxos de refugiados foram directamente influenciadas por considerações de ordem política e estratégica. Os refugiados de leste foram utilizados como instrumentos da política externa e de segurança pelos países de destino, na sua maior parte, países da Europa ocidental. Enquanto os governos destes países enfatizavam os motivos humanitários da sua acção, as suas respostas dependiam sempre da simpatia política, étnica e ideológica para com o país de origem dos refugiados e de considerações de segurança nacional e internacional.<sup>13</sup>

A este respeito, os autores Nichols e Loescher referem, como exemplo, os EUA que se consideram como um país de imigrantes e refugiados, cujo sentimento da população, em ser uma “nação moral”, tem sido importante e influente na condução da sua política externa, mas onde os valores humanitários competem sempre com os interesses nacionais e a *realpolitik*.<sup>14</sup> Para estes autores, “a análise da história dos Estados Unidos no que se refere à admissão de refugiados, revela preocupações estratégicas e políticas que têm influenciado o país nas suas respostas às crises de refugiados”.<sup>15</sup> Durante o período de guerra fria, os EUA receberam um grande número de refugiados de regiões onde consideravam que estavam em causa os seus interesses vitais.<sup>16</sup> As preocupações com o balanço estratégico durante a confrontação leste-oeste, tendiam a favorecer a realização de programas de “partilha do fardo” e a estabelecer nos EUA um grande número de refugiados sempre que a estabilidade dos seus aliados era ameaçada por grandes movimentos de massa.

A política do Estado face aos refugiados e à imigração é também afectada pelo seu papel estratégico na comunidade internacional. Para os Estados Unidos, o fluxo de refugiados, especialmente, proveniente do leste (países con-

siderados adversários), marcava uma forte declaração simbólica acerca dos objectivos da política externa norte-americana e da sua visão do lugar que ocupavam no mundo.

### **Alterações da conjuntura**

A fase “generosa” da Europa para com os refugiados e imigrantes terminou abruptamente em meados dos anos 1970, quando a conjugação de um conjunto de diferentes tendências, em particular, na Europa ocidental, eliminou a anterior necessidade de imigração. Estas tendências incluíram, nomeadamente: o fim do crescimento pós-guerra e a consequente redução das taxas de crescimento económico; a crise petrolífera de 1973 e a subsequente recessão; o declínio de indústrias tradicionais que utilizavam a mão-de-obra de forma intensiva, bem como a introdução de novas tecnologias, caracterizadas pela utilização intensiva de capital, diminuindo a necessidade de trabalhadores manuais; a concessão de licenças de produção, por parte das empresas que começaram a descentralizar as suas actividades para países com níveis salariais mais baixos; o aumento dos níveis de desemprego nacionais e o facto dos empregadores conseguirem responder às suas necessidades de mão-de-obra não qualificada, através da contratação de mulheres e de trabalhadores não declarados, ou clandestinos; a incapacidade dos governos em repatriar trabalhadores imigrantes, contratados a curto prazo, conjugada com a chegada de novos imigrantes, decorrente do reagrupamento familiar.

Em resultado destes e doutros factores, a maioria dos países industrializados, sobretudo europeus, suspenderam o recrutamento de imigrantes não qualificados, introduziram leis de imigração cada vez mais restritivas e, nalguns casos, concederam incentivos a trabalhadores estrangeiros que optassem por regressar a casa. Durante este período de recessão económica, os que ficaram na Europa ocidental mantiveram-se em aglomerados nas periferias das cidades, e tornaram-se vítimas de actos de racismo e xenofobia, intensificados e promovidos por grupos extremistas. Paralelamente, os governos europeus reforçaram o controlo da imigração, devido à forte pressão popular e à necessidade de diminuir as despesas públicas. Nesta mesma altura, aumentaram as pressões da imigração sobre os países mais pobres, devido à estagnação económica, ao crescimento demográfico, ao desemprego crescente, à violência social, à instabilidade política, bem como à expansão dos meios de comunicação e dos transportes.

De facto, a expansão da rede de comunicações globais, teve efeitos sobre a consciência das sociedades menos prósperas e contribuiu para o aumento do movimento de pessoas. Os horizontes foram alargados, as expectativas aumentadas e as diferenças culturais diminuídas. As imagens veiculadas por estes meios de comunicação transmitem uma mensagem poderosa sobre as vantagens desfrutadas pelas pessoas que vivem nos países desenvolvidos. A melhoria dos transportes tem tido um impacto determinante na escala, no âmbito e na

direcção da migração internacional. A facilidade com que se pode viajar de um ponto do planeta para outro, faz surgir oportunidades e aspirações, sobretudo, em relação a muitas pessoas que, até aqui, não podiam sair do seu país por não terem passaporte ou autorização de saída. Como sugere o Instituto de Investigação para o Desenvolvimento Social das Nações Unidas, desenvolve-se “uma mistura explosiva entre a crescente pressão migratória e o endurecimento das barreiras à imigração. Cada vez é maior o número de potenciais migrantes e cada vez há menos lugares para onde possam ir”.<sup>17</sup>

## **O PERÍODO PÓS-GUERRA FRIA: UM NOVO CONTEXTO GEOPOLÍTICO**

### **O contexto mundial**

O fim da guerra fria gerou um forte sentimento de optimismo relativamente à situação internacional dos refugiados. Com o fim da rivalidade entre as superpotências, pensou-se que muitos conflitos seriam resolvidos. Um grande número de refugiados poderia regressar a casa e os recursos utilizados para lhes prestar assistência poderiam ser libertados e canalizados para a reabilitação e para o desenvolvimento. No entanto, a situação foi bem diferente. Apesar dos acordos de paz relativamente bem sucedidos (ainda que frágeis) no Camboja, El Salvador, e Moçambique<sup>18</sup>, começou outra série de novas e graves situações de emergência humanitária, em regiões como os Balcãs, o Cáucaso e a África central e ocidental.

A redução da tensão leste/oeste criou novas possibilidades de cooperação internacional para a regulação de conflitos. No entanto, as guerras conservaram uma dinâmica que lhes é própria e que persiste. Após a dissolução da União Soviética, um grande número de Estados independentes foram confrontados com violentos afrontamentos fundados em questões étnicas, ideologias ou simples rivalidades de poder. Noutras partes do mundo, vários Estados fragmentaram-se, várias regiões foram submetidas a novas formas de instabilidade, assistindo-se à fuga de pessoas.

Hoje, os problemas de refugiados ultrapassam as preocupações relativas à dimensão humanitária e aos direitos do homem, pois colocam em jogo questões fundamentais ligadas à paz e à segurança internacionais. Por isso, devido à maior complexidade do problema há, cada vez mais, necessidade de proteger os refugiados e encontrar soluções duráveis para os ajudar a sair da situação. Segundo o Professor João Gomes Cravinho, uma das faces mais visíveis da desordem internacional que actualmente se vive, consiste no crescimento descontrolado do número de refugiados espalhados pelo mundo.<sup>19</sup> De acordo com as estatísticas do ACNUR, em Janeiro de 1997, existiam no Continente Africano 4 341 000 refugiados, 2 058 000 deslocados e 1 693 000 repatriados; por sua vez, no Continente Europeu existiam cerca de 3 166 000 refugiados, 1 066 000 deslocados e 308 000 repatriados; e, por fim, no Continente Asiático, os

números situavam-se em 4 809 000 refugiados, 1 719 000 deslocados, e 1 241 000 repatriados.<sup>20</sup> Nenhum continente é imune ao problema da deslocação em massa de populações.

Mas a situação dos refugiados no mundo não é inteiramente negativa. As Nações Unidas e as suas agências aumentaram a sua operacionalidade. Até 1989, respeitavam escrupulosamente o princípio da soberania dos Estados membros, ou seja, só actuavam mediante a autorização dos governos internacionalmente reconhecidos. Depois desta data, a Assembleia Geral passou a autorizar gradualmente as agências da ONU a negociar directamente com os detentores do poder político no terreno – sejam governos ou movimentos rebeldes – para ter acesso a populações de refugiados. Este foi um passo positivo, porque a ficção jurídica da universalidade do princípio de soberania era um entrave sério à ajuda humanitária. O apoio a refugiados, apenas era permitido quando interessava aos governos, o que transformava o apoio humanitário numa arma política.

O princípio da soberania dos Estados era uma das maiores barreiras à vontade de fazer chegar auxílio internacional a populações necessitadas. A flexibilidade de hoje no tratamento desta questão pode ter repercussões complexas no sistema internacional dos Estados, mas representa, sem dúvida, uma vitória da acção internacional humanitária contra a monopolização do poder, que contribuiu para a existência de terríveis crises humanitárias.<sup>21</sup> Além disso, apesar do número de refugiados e de pessoas deslocadas continuar a aumentar, a diminuição das tensões leste-oeste e a consequente resolução de vários conflitos regionais duradouros tornaram possível o regresso de mais de nove milhões de refugiados.

Por outro lado, as Nações Unidas desempenharam um papel importante no processo de reconciliação e de repatriamento. Este papel tem incluído, quer acções políticas, quer acções humanitárias: a promoção de acordos de paz, o desarmamento e a desmobilização de combatentes, o transporte de refugiados de regresso às suas casas, o registo eleitoral, a organização e observação de eleições, a verificação da situação dos direitos humanos e a promoção da reconstrução social e económica. Contudo, apesar do sucesso inicial destas operações, os países em questão continuam a ser afectados por divisões políticas profundamente enraizadas, por tensões sociais e problemas económicos. Hoje, há novas crises de natureza humanitária. A causa destas situações de emergência decorre de várias características predominantes do período pós-guerra fria: a dissolução de Estados, que já não desfrutam do apoio e da protecção das superpotências; a proliferação de conflitos internos, caracterizados por uma forte hostilidade étnica, tribal ou social; a facilidade de acesso a armas ligeiras, minas e outros instrumentos de violência.

Algumas destas crises provocam a deslocação em massa de populações não só como consequência do conflito armado, mas também, como um dos objectivos explícitos das partes. Na ex-Jugoslávia apareceu o conceito de “limpeza étnica”, onde mais de três milhões de pessoas foram desenraizadas, vítimas de

conflito armado e de violações dos direitos humanos, nomeadamente, a detenção arbitrária, a tortura, a violação e outras formas de intimidação física e psicológica. O mesmo se passou nas repúblicas da ex-União Soviética, em particular, nas repúblicas caucasianas da Arménia, do Azerbaijão e da Geórgia, onde o desaparecimento do aparelho de Estado comunista e as lutas pelo poder e pelo território entre líderes e comunidades locais, desenraizaram mais de dois milhões de pessoas nos últimos anos. Outras encontram-se sob ameaça da migração forçada, devido às profundas alterações políticas e económicas que se encontram em curso nos novos Estados independentes.

Este movimento leste-oeste, acrescido da intensificação do crescimento das disparidades económicas entre o norte e o sul, marca uma nova fase na história da migração internacional do pós-guerra. Estes movimentos irão continuar a crescer até que os Estados combatam as suas causas e criem mecanismos internacionais adequados para lidar com eles. A maior parte dos indivíduos que fogem do seu país por causa da guerra ou de violência procuram refugio, normalmente, noutras regiões do seu país, em países vizinhos e só depois no ocidente.<sup>22</sup> Desta forma, os principais encargos com os refugiados continuam a ser suportados pelos Estados do Terceiro Mundo.<sup>23</sup> Os países pobres continuam a acolher refugiados, apesar das suas realidades políticas, sociais e económicas e das suas características marcadas pela pobreza, marasmo económico, instabilidade política e degradações ecológicas.

O fim da guerra fria e outros desenvolvimentos internacionais recentes deram também lugar a uma redefinição das noções de segurança nacional e internacional. Durante a era da rivalidade entre as superpotências, os políticos e estratégias de ambos os lados da divisão leste-oeste tendiam a entender estes conceitos exclusivamente, em termos de poderio militar, alianças estratégicas, progresso tecnológico e desempenho industrial. Agora que as ameaças do confronto entre as superpotências e da guerra nuclear retrocederam, surgem novas noções de segurança, baseadas no reconhecimento de que os Estados e os seus cidadãos se encontram confrontados com um conjunto bastante mais alargado de problemas – a poluição ambiental e o esgotamento dos recursos naturais do planeta; o rápido crescimento demográfico; a produção e distribuição de drogas; o crime organizado; o terrorismo internacional; as violações dos direitos humanos; a proliferação de armas ligeiras; o desemprego; a pobreza e os movimentos migratórios maciços.

Para além de reconhecer a importância destas questões, os Estados estão cada vez mais conscientes de que não podem ser abordadas de forma eficaz, numa base unilateral. Em consequência, os governos, incluindo aqueles que se encontravam em lados opostos durante a guerra fria, ensaiam agora novas formas de cooperação, em particular ao nível regional. Um desses exemplos é o aumento do número de membros na Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Os países, com tradições políticas e culturais diferentes, têm vindo a compreender a real vantagem de abordarem colectivamente, tanto questões convencionais, como o novo leque de questões de segurança.

## O contexto europeu

O problema dos refugiados tem no mundo actual uma grande acuidade; são cerca de 15 milhões de pessoas que deixaram o seu país na sequência de conflitos, guerras civis ou de violações graves dos direitos do homem e das minorias. Um bom número de refugiados fugiu às convulsões internas ou a conflitos armados que assolaram os países, outros procuraram, no estrangeiro, condições de sobrevivência, quando os seus países atravessavam dificuldades económicas graves. Assim, o conceito de refugiado tende a tornar-se, cada vez mais, extenso, ao ponto de perder toda a especificidade, não se podendo reconhecer a qualidade de refugiado a todos aqueles que fogem à insegurança e à pobreza.<sup>24</sup>

O fim do comunismo foi o principal responsável pela introdução de uma nova dinâmica na circulação dos cidadãos, no interior da Europa e na Europa ocidental, permitindo a milhões de pessoas que estavam confinadas ao império soviético realizar o desejo de viajar para o ocidente. À excepção dos cidadãos soviéticos de origem étnica alemã ou israelita, que aspiravam há muito voltar para as suas respectivas “pátrias”, a maior parte dos outros cidadãos não tinha objectivos precisos e procurava, sobretudo, tirar partido das novas possibilidades: turismo, comércio, procura de trabalho temporário e instalarem-se no Ocidente. Esta situação esteve na origem de uma grande confusão, porque os mesmos indivíduos, no passado, tratados de forma calorosa como refugiados, eram, agora, parados na fronteira, ou ainda pior, considerados imigrantes ilegais. Os governos ocidentais tinham, com efeito, modificado as categorias segundo as quais entravam como estrangeiros.

O fim do comunismo e do sistema bipolar tiveram como segundo efeito, libertar toda uma série de tensões étnicas e religiosas que o centralismo autoritário tinha controlado, mas não terminado. Na verdade, não se pode esquecer que, apesar das superpotências terem contribuído para conflitos regionais, também asseguravam, com frequência, que os níveis de conflito se situassem em fronteiras controladas.

Há duas regiões onde a população aumenta significativamente e que irão exercer uma pressão migratória crescente sobre a Europa ocidental, baseada, em grande parte, no desequilíbrio que se vai acentuando. A primeira, o arco islâmico, de Marrocos às Filipinas, passando pelo subcontinente indiano e pelos países da África subsaariana. Por outro lado, a Europa do Sul que começou a sentir um aumento da pressão da imigração ilegal, proveniente de regiões não europeias, particularmente, do Magreb, após o colapso das economias produtoras de petróleo do Médio Oriente.

As desigualdades económicas e a tensão existente nalgumas destas regiões, levaram a que os Estados do sul da Europa, receando o perigo da imigração do norte de África, propusessem o estabelecimento de uma estrutura regional de segurança, a Conferência sobre Segurança e Cooperação no Mediterrâneo (CSCM). Desta conferência resultou o acordo de consulta “4+5” (quatro países

européus e cinco países africanos<sup>25</sup>), no qual a discussão sobre a imigração teve o maior destaque.

Na Europa deseja-se que o aumento da cooperação entre as duas regiões, providencie uma maior estabilidade política e económica no norte de África e reduza a imigração. Na perspectiva dos países europeus, particularmente dos Estados do sul, os programas de comércio e investimento destinados a criar empregos e estabilidade económica e social no Magreb, são um pequeno preço a pagar para assegurar a cooperação dos países do norte de África nos assuntos de imigração. É necessário referir que a formulação da política externa dos países do sul da Europa é afectada pela complexa rede de relações e laços económicos entre as duas margens do Mediterrâneo e pela presença de um número substancial de imigrantes norte africanos em países como França, Itália e Espanha. Por outro lado, não se pode também esquecer que existem laços históricos significativos entre o norte de África e os Estados da Europa do sul, sendo mais de metade do comércio do Magreb realizado com a UE. Hoje, a Europa Ocidental é confrontada com um problema de consideráveis dimensões – tornou-se a principal região de imigração dentro da área da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

O Continente Europeu, como todo o resto do mundo, sofre as consequências de uma imensa população em busca de condições sociais e político-económicas mais favoráveis. O fluxo de refugiados deve entender-se no contexto destes grandes movimentos populacionais modernos. Não é por isso de estranhar que os países europeus tenham adoptado políticas de controlo migratório e populacional, destinadas a desencorajar e dissuadir os requerentes de asilo. Também não é estranho que, como parte destas restrições, a instituição de asilo e o exercício da protecção do refugiado sejam afectados e, às vezes, seriamente limitados.

O bloco de prosperidade que representa a UE é confrontado com economias e sociedades em crise a leste e a sul, exercendo uma forte atracção sobre as pessoas. Os movimentos que a necessidade fará convergir para a União Europeia, tendem a ser de grande amplitude. Existe, por isso, uma dupla necessidade de se encontrar soluções para as crises provocadas pelo problema da deslocação de populações: uma necessidade de natureza humanitária, fundamentada no sofrimento dos refugiados; e uma necessidade estratégica, decorrente dos problemas de segurança, causados pelos movimentos de populações e pelas forças que os provocam.

### **Os refugiados de leste**

As regiões da Europa central e oriental são marcadas por um mosaico étnico acentuado pelas transferências de populações consecutivas à Primeira e Segunda Guerras Mundiais e a 1989. Nestas regiões, a questão das fronteiras é, desde 1918, uma fonte de importantes conflitos: as fronteiras da Polónia foram alargadas a leste, provocando a expulsão de 10 milhões de alemães; a Roménia

obteve, novamente, a Transilvânia, povoada na sua maior parte por húngaros; a Bulgária perdeu parte da Macedónia, provocando a saída de 320 mil turcos da Bulgária para a Turquia; a Bessarábia tornou-se a Moldávia Soviética e Bukovine foi acrescentada à Ucrânia.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial até 1989, a Europa conheceu um período de relativa estabilidade territorial, quer entre os países da parte ocidental, quer entre os da parte oriental. Esta estabilidade que durou quase 45 anos, contrastou com outros períodos da história, apesar das crises que se verificaram, como o bloqueio de Berlim e as intervenções militares na Hungria e na ex-Cecoslováquia. Os fluxos de população do leste para o ocidente eram reduzidos e encarados como movimentos de refugiados. Segundo as estatísticas da OCDE, em 1980, das 100 mil pessoas que passaram dos países do Pacto de Varsóvia para o ocidente, metade eram refugiados da ex-República Democrática Alemã (*Ubersiedler*), os outros eram alemães provenientes dos outros países do bloco Soviético (*Aussiedler*).<sup>26</sup>

Após 1989, o processo de democratização e as reformas começaram-se a sentir no bloco de leste, desencadeando mudanças que puseram em causa a longa estabilidade territorial e, nalguns casos, chegou mesmo a abalar as fronteiras e os conjuntos étnicos nelas inseridos. As reformas no leste europeu levaram à abertura das fronteiras,<sup>27</sup> transformando a relação entre as duas Europas, divididas artificialmente desde a Segunda Guerra Mundial. Entre 1989 e 1990, a região da Europa de leste perdeu cerca de 1,5 milhões de pessoas. A maior parte eram membros de minorias étnicas ou grupos religiosos,<sup>28</sup> que tinham como destino a Europa (sobretudo, a Alemanha), o Continente Americano (os EUA e o Canadá), o Próximo Oriente (sobretudo, Israel), e a Austrália.<sup>29</sup>

O leste europeu não é um todo homogéneo. A maior parte dos países têm o tecido económico num estado catastrófico, como é o caso da Comunidade de Estados Independentes (CEI), da Roménia e da Bulgária, caracterizados como países de partida. Um dos casos mais graves é o da ex-URSS, onde um quarto da população vive no limite da miséria, fruto dos erros cometidos durante a década de 1970 e 1980, em termos de política interna e externa. O factor principal de partida destas populações consiste em melhorar o nível de vida, nomeadamente, melhorar as condições de trabalho, a qualidade de vida, as perspectivas de carreira, qualificando-os como imigrantes económicos e não como refugiados.

Outro factor de partida consiste na tensão política e nos problemas nacionais, especialmente étnicos, como a manutenção de conflitos ancestrais (por exemplo entre a Arménia e o Azerbaijão) e que provocam vagas de refugiados e migrações internas.<sup>30</sup> Alguns Estados desta região não reconhecem a estes refugiados, os direitos das minorias aceites na Europa ocidental, como o direito à cidadania, à sua própria língua, à educação, à prática de costumes tradicionais e eventos culturais e o direito de representação política.<sup>31</sup> Isto provoca, naturalmente, descontentamento, instabilidade social e política, levando à deslocação destas populações. Convém, no entanto, referir que a inclusão de vários países



da Europa central nas estruturas políticas europeias, como o Conselho da Europa, e recentemente, a União Europeia, ajudou a resolver algumas tensões nacionais.<sup>32</sup>

A abertura das fronteiras a leste foi vista pelo ocidente com apreensão, uma vez que a deterioração da situação económica, as crises políticas e as catástrofes ecológicas nesta região podiam provocar enormes fluxos de pessoas em direcção à Europa ocidental, abrindo novos riscos na estabilidade e segurança regionais. Tal, de facto, não aconteceu na proporção que se esperava, no entanto, a UE criou vários programas, como o PHARE<sup>33</sup>, o JOPP<sup>34</sup> e o TACIS<sup>35</sup>, para ajudar os países da Europa de leste a terem sucesso nas suas reformas e nos seus processos de transição económica, política e social, nomeadamente: reforçar a democracia, manter o crescimento económico, garantir uma maior integração na Europa e criar novas estruturas económicas sólidas. Estas ajudas visaram, essencialmente, evitar fluxos de imigrantes e refugiados, criando condições minimamente satisfatórias nos locais de origem, para que as pessoas não sentissem necessidade de emigrar. A eliminação das disparidades através da assistência económica e uma maior integração destes países na Europa ocidental através dos vários fóruns políticos, económicos e militares (concretamente, com a sua adesão à União Europeia), ajudam a prevenir movimentos desnecessários de população.

Um futuro êxodo da ex-URSS representa um perigo para as novas democracias do leste Europeu, já que as grandes alterações estruturais que estes países enfrentam, deixam pouca capacidade para admitir, alojar e alimentar um grande número de refugiados, sem colocar em perigo as suas reformas políticas e económicas. A Polónia é, talvez, o Estado que enfrenta o maior perigo de um fluxo em massa, já que 2 a 3 milhões de polacos vivem em minoria na Lituânia, Bielorrússia e Ucrânia.

Os Estados da Europa central e oriental recebem também imigrantes de países do sul, que os utilizam como ponte para chegar à parte ocidental. É o caso da Hungria, país de trânsito para árabes, africanos, romenos, russos, e onde existem cerca de 100 mil imigrantes ilegais.<sup>36</sup> A Europa central atrai migrantes em trânsito porque oferece um acesso relativamente fácil e barato para os países da União Europeia. A Bulgária é, por exemplo, considerada uma “boa estrada” entre a Turquia e a Europa ocidental, por ter uma série de voos internacionais que ligam facilmente o Médio Oriente, África e Ásia. Também a República Checa tem uma longa fronteira com a Alemanha sendo, por isso, um destino preferencial para aqueles que procuram chegar à Europa ocidental.<sup>37</sup> Além disso, com um baixa percentagem de desemprego e leis de residência relativamente liberais, torna-se bastante atractiva.

A Organização Internacional para a Migração (OIM) define “imigração em trânsito” como um movimento migratório, para um ou mais países, com a intenção de imigrar para outro país de destino final. Um imigrante em trânsito procura, normalmente, qualquer forma de chegar ao seu destino, legal ou ilegalmente.<sup>38</sup> Este pode tornar-se num imigrante “de facto”. Segundo a OIM, há dois grupos de imigrantes em trânsito na Europa central que tentam chegar à Europa

ocidental: imigrantes provenientes do Médio Oriente e imigrantes provenientes da ex-URSS e de outros países da Europa central. É importante realçar que o potencial êxodo varia de país para país, sendo necessário distinguir os que são mais estáveis e desenvolvidos, dos que são altamente instáveis e empobrecidos. As disparidades económicas entre os países da parte leste da Europa, levam os imigrantes económicos a deslocarem-se dos países mais pobres para os mais ricos. A Polónia e a Roménia são, neste sentido, os mais afectados pela pressão imigratória, já que, juntos, têm mais de 2/3 do total da população da Europa de leste e partilham, entre eles, mais de 80% do crescimento da população na região nos últimos 20 anos.<sup>39</sup>

Os fluxos de pessoas provenientes do sul, nomeadamente, do norte de África, são diferentes dos provenientes do leste europeu. No sul há uma enorme pressão demográfica e a mão-de-obra é essencialmente de origem rural, enquanto, no leste, não existe pressão demográfica e a mão-de-obra é muito diversificada e especializada, sendo composta, na sua maior parte, por quadros e técnicos de diferentes áreas. Esta saída de mão-de-obra especializada, pode vir a afectar a capacidade de desenvolvimento destes Estados e a possibilidade de estabelecerem uma economia mais liberal.

### **Os refugiados da ex-Jugoslávia**

A crise da ex-Jugoslávia confrontou os países europeus com um fluxo de refugiados até então desconhecido, procurando proteger-se contra a purificação étnica e a guerra. Este deslocamento testou a capacidade de resposta da UE, a situações de fluxo inesperado de pessoas e à cooperação entre os Estados membros, no que respeita à política migratória. Ainda que muitos croatas, depois os bósnios, tenham encontrado refúgio em países vizinhos, como a Eslovénia, a Croácia ou a Sérvia, a amplitude do conflito levou centenas de milhar de pessoas a procurar um abrigo provisório na Europa ocidental. Face a este problema, os governos da UE decidiram, no decurso da reunião do Conselho de Ministros encarregados da imigração, que decorreu em Londres, em Novembro de 1992, acordar um acesso temporário às pessoas em perigo, provenientes da ex-Jugoslávia, sob proposta do ACNUR e do Comité Internacional da Cruz Vermelha. As categorias de pessoas que puderam aspirar a este acesso temporário foram especificadas nas conclusões de Londres<sup>40</sup> e expostas em detalhe numa resolução do Conselho, em Junho de 1993, adoptada pelos mesmos ministros em Copenhaga.<sup>41</sup>

Os membros da UE comprometeram-se, igualmente, a fornecer recursos às pessoas deslocadas, que lhes permitissem viver em condições decentes, mas deixaram a cada Estado o cuidado de determinar as modalidades, se através de prestações sociais ou de direito ao trabalho. Comprometeram-se ainda, a acordar uma atenção particular à disponibilidade de alojamento para as pessoas admitidas, à possibilidade de lhes dar acesso aos cuidados de saúde, à educação e à formação. A protecção temporária manteve-se até as condições serem apropriadas para o regresso. Contudo, não foi enunciado nenhum critério a este respeito.<sup>42</sup>

O compromisso geral dos governos da UE, na protecção das pessoas provenientes da ex-Jugoslávia deixou uma grande margem de interpretação a cada Estado, para decidir as modalidades de aplicação da política comum. Assim, constataram-se grandes divergências, quer nas políticas de admissão, quer nas prestações acordadas. Para o ACNUR e para os Estados membros da União Europeia, o problema da ex-Jugoslávia serviu para testar o conceito de protecção temporária. Da perspectiva do ACNUR, a “protecção temporária” tem as suas raízes no “refúgio temporário” ou “asilo temporário” que nasceu no contexto africano em resposta aos largos movimentos de refugiados, particularmente durante os anos 1970 e 1980. A protecção temporária é dada a pessoas que necessitam de protecção, mas que não satisfazem os critérios para o estatuto de refugiado. O aspecto crucial da protecção era contra o *refoulement* (reenvio forçado), embora este estatuto implique também uma série de limites a outros direitos dos refugiados. As críticas do ACNUR em relação à protecção temporária no contexto do deslocamento bósnio, consiste no facto de nem sempre os direitos básicos terem sido protegidos.

A ideia de “protecção temporária” já tinha sido utilizada pelos países do sudeste asiático, quando concordaram em admitir, temporariamente, os *boat people* vietnamitas, enquanto aguardavam a sua reinstalação noutros países.<sup>43</sup> Contudo, foi no contexto da ex-Jugoslávia que o conceito de protecção temporária se desenvolveu, como forma de resolver os problemas dos refugiados.<sup>44</sup>

A concessão de protecção temporária possui um conjunto de vantagens actuais e potenciais, quer para os seus beneficiários, quer para os países que os tenham admitido. Oferece uma segurança imediata; uma vez que as pessoas não são obrigadas a passar pelos morosos procedimentos, normalmente utilizados pelos governos europeus, para aprovar ou rejeitar pedidos de asilo individuais. Reconhece a necessidade de protecção; várias pessoas, que fogem de conflitos armados, têm visto os seus pedidos recusados por não conseguirem demonstrar um receio individual de perseguição no seu país de origem.

A abordagem da protecção temporária permitiu contornar esta dificuldade e contribuiu para um consenso generalizado de que deve ser oferecida protecção internacional a pessoas cuja segurança se encontra em risco, quer estejam ou não de acordo com a definição de refugiado da Convenção de Genebra. Simplifica procedimentos; porque os governos têm sido poupados de analisar um número impraticável de potenciais pedidos individuais. Incentiva a generosidade; uma vez que, ao limitar o asilo a um período em que o refúgio seguro é de facto necessário, a protecção temporária afasta o receio de que os refugiados não desejem regressar aos seus países, preferindo permanecer no país de asilo e desfrutar dos benefícios materiais que lhes são concedidos. Facilita o repatriamento; porque obriga todas as partes interessadas, os governos e o ACNUR, a considerá-lo seriamente e a procurarem a forma mais eficaz de facilitá-lo aos refugiados que se encontram nos países industrializados. Resolve o conflito; na medida em que se os países, que quiserem assistir ao rápido regresso de pessoas, que tenham temporariamente admitido no seu território, terão que

usar todos os meios ao seu alcance para criar, no país de origem, as condições necessárias para que o repatriamento possa ser feito em condições de segurança.

Um dos maiores problemas é saber que direitos devem ser concedidos aos beneficiários de protecção temporária, porque uma das razões pelas quais os refugiados tendem a permanecer indefinidamente nos países industrializados decorre do facto de rapidamente desenvolverem relações sociais. A integração social e económica constitui um desincentivo ao repatriamento voluntário. Contudo, as estratégias que visam evitar esta integração, como a instalação em campos isolados, podem ser postas em causa por motivos jurídicos ou éticos. Algumas das pessoas a quem é concedida protecção temporária podem preencher os requisitos para a obtenção do estatuto de refugiado se o seu pedido for considerado individualmente. Nestes casos, não podem ser arbitrariamente privadas dos direitos previstos na Convenção de Genebra.

O fim da protecção temporária implica o regresso ao país de origem em condições de segurança. Esta é uma condição fundamental. No entanto, há ainda questões sem resposta: quem determina se existem ou não condições de segurança que permitam o seu regresso? Quanto tempo deve decorrer após a cessação das hostilidades e das violações dos direitos humanos, para que o regresso possa ser considerado seguro? O que acontecerá às pessoas que receberam protecção temporária, mas que não querem regressar a casa?

## CONCLUSÃO

Durante o período de guerra fria, o leste Europeu, composto por regimes comunistas submetidos à tutela de Moscovo, conheceu uma importante e selectiva “hemorragia humana”. Apesar da interdição da emigração, assistiu-se a uma forte corrente migratória leste/oeste, desde a instauração do regime comunista nesta parte do globo, depois da Segunda Guerra Mundial. Estima-se que entre 1946 e 1990, a perda total de população pela emigração foi cerca de 10 milhões de pessoas, tendo como exemplos significativos: a ex-República Democrática da Alemanha, donde terão fugido cerca de 3.5 milhões de indivíduos, sendo maior a perda em qualidade do que em quantidade (essencialmente jovens, dinâmicos e qualificados), e a Polónia que, em conformidade com a sua tradição histórica, ligada à instabilidade das fronteiras, conheceu um fluxo migratório contínuo, reforçado em 1981 pelo golpe de estado.

Para vários autores, o fluxo de refugiados de leste para ocidente foi importante para a queda do muro de Berlim que unificou os dois Estados alemães e gerou a maior transformação nas Relações Internacionais desde a Segunda Guerra Mundial.

A Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, importante etapa do Direito Internacional relativo aos refugiados, foi criada em plena guerra fria e a sua interpretação evoluiu ao longo da confrontação ideológica entre o leste e o ocidente, sendo assim instrumentalizada: os refugiados

do comunismo era acolhidos porque eram a prova da superioridade do sistema político ocidental. As “reticências” surgiram quando o número de pedidos de asilo aumentou consideravelmente durante os anos 1980. A queda do muro de Berlim veio retirar o pouco interesse ideológico e político que restava ao acolhimento dos refugiados.

Com o fim da guerra fria esperava-se, com optimismo, o fim dos problemas. No entanto, a nova situação e as novas realidades trouxeram novos desafios, que são de natureza diferente, de há 10 ou 20 anos. Em diversas partes da Europa, e não só na região central e oriental, o nacionalismo, a xenofobia e a intolerância vieram à superfície, constituindo uma ameaça real aos direitos humanos e à estabilidade política. Actualmente, os conflitos originados por rivalidades étnicas, religiosas ou nacionalismos, que já eclodiram ou podem surgir em várias repúblicas da ex-URSS e em África; o desmembramento ou o colapso de certos Estados; o aumento das tendências nacionalistas e o crescimento do fundamentalismo religioso; não dão lugar a um grande optimismo.

Na realidade, é provável que, nos próximos anos, a comunidade internacional tenha que enfrentar desafios humanitários sem precedentes. As deslocções forçadas de populações não são apenas um efeito secundário das crises políticas e dos conflitos, constituem também um factor de instabilidade que pode ameaçar a paz, a consolidação democrática e a segurança dos Estados vizinhos. Desde o conflito do Golfo Pérsico, um certo número de crises levaram a comunidade internacional a aperceber-se da interacção entre a acção humanitária e os processos de resolução ou prevenção de conflitos e a reconhecer a necessidade de combinar as iniciativas políticas a nível internacional com medidas humanitárias. Há, contudo, elementos manifestamente positivos no estado actual da segurança europeia: a crescente homogeneidade política na Europa; o desenvolvimento do processo OSCE; as tendências de cooperação entre as várias estruturas e organizações europeias e transatlânticas; e a nova ordem militar que se está a desenvolver entre os países da OSCE.

## NOTAS

- 1 MIGONE, Gian Giacomo – *Asile et Protection Temporaire en Europe: Pour des Politiques Differentees, Justes et Coordinées*. Paris: Assemblée de l’Atlantique Nord, Commission des Affaires Civiles, 1996, p. 1.
- 2 Sob a pressão de vários acontecimentos, a Assembleia Geral das Nações Unidas foi facilitando, através de várias resoluções, a acção do ACNUR, no sentido de assistir o maior número possível de pessoas, inclusive os refugiados que não eram cobertos pelo Estatuto de 1950.
- 3 “Refugiados quota” consiste num número limitado de refugiados que são admitidos num terceiro país, normalmente para reinstalação, vindos do primeiro país de acolhimento. MARTIN, David A. – *The New Asylum Seekers: Refugee Law in the 1980’s*. Londres: Martinus Nijhoff Publishers, 1988, pp. 3 e 4.
- 4 Ver GORDENKER, L. – *Global Trends in Refugee Movements*, in TOMASI, Lydio F. (ed.), *Defense of the Alien: Refugees and Territorial Asylum*. Nova Iorque: Center for Migration

- Studies, 1983, p. 4, que indicou três factores principais para explicar a fuga do “Terceiro Mundo”: as relações internacionais violentas, o síndrome nacionalista, e as alterações estruturais nas sociedades.
- 5 CRAVINHO, João Gomes – *Refugiados como Problema Internacional depois da Guerra Fria*. Coimbra: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Intervenção no Workshop sobre o Novo Regime Jurídico do Asilo em Portugal, 30 de Maio de 1997, p. 1.
  - 6 SUHRKE, Astri; ZOLBERG, Aristide – “Beyond the Refugee Crisis: Disengagement and Durable Solutions for the Developing World”, in *Migrations*. Paris, vol. 5, 1989, pp. 69-70.
  - 7 Ver WEINER, Myron – *Security, Stability and International Migration*. Cambridge: Center for International Studies, 1991.
  - 8 De entre os países europeus com maior crescimento económico, podemos destacar o caso da Alemanha Ocidental que, devido ao seu renascimento económico na década de 1970, lhe permitiu absorver milhões de refugiados, principalmente do Leste.
  - 9 Esta força de trabalho extra, cuja necessidade se sentia, sobretudo em sectores económicos cruciais, como a construção civil, era recrutada nas ex-colónias de África, Ásia e Caraíbas. Os programas de recrutamento de trabalhadores trouxeram para a França, norte africanos; para o Reino Unido, indianos e asiáticos; para a Alemanha, turcos e jugoslavos.
  - 10 Um exemplo concreto desta realidade, é visível na atribuição do estatuto de refugiado às mulheres sob a categoria de “grupo social”. Em relação a este assunto, o ECRE, em 1985, referiu que os Estados eram livres de conceder o estatuto de refugiado às mulheres vítimas de perseguição, como “grupo social particular”. Ver Comité Executivo do ACNUR (ECRE) – Conclusão n.º 39 (XXXIX) sobre as mulheres refugiadas e a protecção internacional.
  - 11 Durante a crise húngara (entre 28 de Outubro e 16 de Novembro de 1956) cerca de 35 000 pessoas passaram a fronteira para a Áustria. Só o governo austríaco gastou, entre Outubro de 1956 e Março de 1957, cerca de 10 milhões de dólares, na recepção e manutenção dos refugiados húngaros. Esta fuga da Hungria é definida por Marrus como “o mais vasto movimento espontâneo de população na Europa depois da Guerra civil espanhola”. Ver MARRUS, M. R. – *Les Exclus. Les Réfugiés européens au XXe Siècle*. Paris: Calmann Lévy, 1986, p. 364.
  - 12 LOESCHER, Gil; SCANLAN, John – *Calculated Kindness: Refugees and America’s Half-Open Door*. New York: The Free Press, 1986, p. 16.
  - 13 Ver LOESCHER, Gil; NICHOLS – *The Moral Nation: Humanitarianism and US Foreign Policy*. South Bend: University of Notre Dame Press, 1989.
  - 14 *Ibid.*, p. 1.
  - 15 Ver LOESCHER, Gil; SCANLAN, John – *op. cit.*.
  - 16 Dos 711 303 refugiados admitidos nos EUA, durante a administração de Reagan, 96% era proveniente de países comunistas. Esta abertura na admissão de refugiados criou factores *pull* que, por sua vez, estimularam movimentos de refugiados e imigração. LOESCHER, Gil – *Refugee Movements and International Security*. Oxford: Adelphi Papers, The International Institute for Strategic Studies, 1992, p. 37.
  - 17 HEAR, N. Vam – *Migration, Displacement and Social Integration*. Genebra: United Nations Research Institute for Social Development, *Occasional Paper* n.º 9, 1994, p. 2.
  - 18 Neste país assistiu-se ao regresso de um número não inferior a 1.6 milhões de refugiados entre 1993 e 1995. <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/swr/cap1-1.html>. Servidor da delegação do ACNUR de Lisboa.
  - 19 CRAVINHO, João Gomes – *Refugiados como Problema Internacional depois da Guerra Fria*, p. 1.
  - 20 Números retirados de COURRIER INTERNATIONAL – *Les Réfugiés*, n.º 450, 23 de Junho de 1999, p. 39.
  - 21 <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/nrjap/ii-8.html>. Servidor da delegação do ACNUR de Lisboa.

- 22 Menos de dois milhões de refugiados sobre as 15 milhões de pessoas nesta situação no mundo procuraram asilo na Europa. MIGONE, Gian Giacomo, *op.cit.*, p. 2.
- 23 Segundo Myron Weiner, dos 16 267 000 refugiados que existiam no mundo em 1995, 5,9 milhões estavam no Continente Africano, 5,5 no Médio Oriente, 1,8 na Ásia Central e Sul, e apenas 2,6 se encontravam na Europa e América do Norte. Ver WEINER, Myron – *Security, stability and international Migration*. Cambridge: Center for International Studies, p. 8.
- 24 Ver DRÜKE, Luise – *Refugee Protection in the Post Cold War in Europe: Asylum in the Schengen and EC Harmonization Process*, in PAULY, Alexis (ed.), *Les Accords de Schengen: Abolition des Frontières Intérieures*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1993.
- 25 Os países europeus são Portugal, Espanha, Itália e França. Os países africanos são Marrocos, Tunísia, Mauritânia, Argélia e Líbia. Em Dezembro de 2003 realizou-se a I Cimeira de Chefes de Estado e de Governo do Mediterrâneo Ocidental, institucionalizando o grupo que ficou conhecido por “Diálogo 5+5”, com a entrada de Malta.
- 26 CHESNAIS, Jean-Claude – *The URSS Emigration: Past, Present and Future*. Paris: OCDE, Paper apresentado na Conferência Internacional sobre Migração em 1991.
- 27 Na URSS as fronteiras começaram-se a abrir a partir de 1987. No processo de revolução no Leste Europeu, a Hungria abriu a sua fronteira com a Áustria no Verão de 1989, aos refugiados da Alemanha de Leste. Em 1990, 80 mil romenos deixam o seu país como turistas. Entre 1987 e 1990, 500 000 búlgaros deixam a Bulgária e, entre 1986 e 1990, 150 000 polacos deixam a Polónia. Este foi o golpe fatal na “Cortina de Ferro”. FEJTŐ, F.; KULESZA-MIETKOWSKI, E. – *La fin des démocraties populaires – Les chemins du post-communisme*. Paris: Le Seuil, 1992, p. 275 e s.
- 28 Estes eram sobretudo alemães, judeus soviéticos, turcos, búlgaros, albaneses, refugiados de guerras da ex-Jugoslávia, ciganos e outras minorias.
- 29 WENDEN, Catherine Withol de; TINGUY, Anne – “Migrations: L’Est entre en Jeu”, in *Hommes & Migrations*. Paris, n.º 1155, 1992, p. 6.
- 30 Actualmente, cerca de 25 milhões de russos vivem fora da Rússia. *Ibid.*, p. 9.
- 31 Ver CHESNAIS, J.-C. (relator) – *Les Migrations d’Europe de L’Est vers l’Europe de l’Ouest: de l’histoire (1946-1989) à la prospective (1990-2000)*, Relatório do Conselho da Europa, Setembro de 1990.
- 32 ACNUR – *The United Nations High Commissioner for Refugees and Central Europe*. Genebra: ACNUR, Coleção Séries Europeias, vol. I, n.º 2, 1995, p. 17.
- 33 O PHARE, inicialmente destinado apenas à Polónia e à Hungria (tal como indica a sua designação, que resulta da expressão “Poland and Hungary Assistance to the Restructuring of the Economy”), alargou-se progressivamente até atingir os 14 países beneficiários com que conta actualmente. As principais prioridades dos financiamentos PHARE são as mesmas para todos os países, embora estes se encontrem em diferentes níveis de evolução. Os domínios privilegiados são: a reestruturação das empresas estatais, inclusive no sector da agricultura; o desenvolvimento do sector privado; a reforma das instituições, da legislação e da administração pública; a reforma dos serviços sociais, de emprego, de educação e de saúde; o desenvolvimento das infra-estruturas energéticas, de transportes e de telecomunicações; e a defesa do ambiente.
- 34 O objectivo do JOPP (“Joint-venture PHARE Programme”) consiste em promover investimentos privados nos países da Europa Central e Oriental, através da criação de “joint-ventures” entre pequenas e médias empresas europeias e parceiros locais. Podem beneficiar do JOPP as empresas comunitárias que queiram criar ou desenvolver, e reestruturar uma empresa conjunta, já existente nos países da Europa Central e Oriental.
- 35 O programa TACIS tem como objectivo o desenvolvimento harmonioso e a prosperidade político-económica dos Estados Independentes, que surgiram da ex-União Soviética e da Mongólia. Através deste programa a União Europeia visa reforçar os laços que mantém com estes países, contribuindo para desenvolver as suas sociedades, baseadas na liberdade polí-

- tica e no crescimento económico. As prioridades de financiamento do TACIS são: a reforma da administração pública; a reestruturação das empresas públicas; o desenvolvimento do sector privado; a criação de um sistema eficaz de produção, industrialização e distribuição de alimentos; e o desenvolvimento das infra-estruturas de transportes, telecomunicações e energia, entre outros.
- 36 HONEKOPP, E. (relator) – *Migratory Movements from Countries of East-Central and Eastern Europe: causes and possible future trends: the cases of Germany and Austria*. Estrasburgo: Conselho da Europa, Novembro 1990.
- 37 De acordo com um estudo conduzido por Consultas Intergovernamentais, os aeroportos de Praga e Varsóvia são considerados as mais convenientes e populares “portas de entrada” na Europa Ocidental.
- 38 A Imigração de trânsito é altamente organizada e proveitosa para grupos criminosos que fornecem documentos falsos e transporte para países ocidentais.
- 39 CHESNAIS, Jean-Claude, *op. cit.*.
- 40 COMISSÃO EUROPEIA – Boletim das Comunidades Europeias 12-1992, p. 148.
- 41 COMISSÃO EUROPEIA – Boletim das Comunidades Europeias 6-1993.
- 42 MIGONE, M. Gian Giacomo – *Asile et Protection Temporaire en Europe: pour des politiques différenciées, justes et coordonnées*, p. 7.
- 43 Há um outro conceito, também referido na Lei de Imigração dos EUA de 1990, que prevê um “estatuto de protecção temporária” para cidadãos de países afectados por conflitos armados, ou por outras situações excepcionais.
- 44 Em 1992, na primeira conferência patrocinada pelo ACNUR sobre a ex-Jugoslávia, a antiga Alta Comissária para os Refugiados pediu formalmente aos Governos que oferecessem protecção temporária às pessoas que fugiam do conflito da ex-Jugoslávia e das violações dos direitos humanos que lá existiam.



# A DIMENSÃO INTERNACIONAL DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA EM PORTUGAL: A INFLUÊNCIA DA EUROPA

*Pedro Mendes*

## INTRODUÇÃO

É hoje pacífico salientar que o sucesso de uma transição democrática não pode menosprezar a influência da dimensão internacional, nomeadamente de actores internacionais que apoiem e condicionem os processos de transição democráticos. A revolução dos cravos em Portugal foi o início da terceira vaga democrática<sup>1</sup> que avançou para a Grécia e Espanha e depois para a América latina, Europa de leste e Ásia. O caso português é, por isso, paradigmático para se avaliar qual o significado da dimensão internacional nos processos de democratização, nomeadamente do envolvimento de actores internacionais como a Europa Comunitária nos processos de transição.

Com este texto, pretendemos contribuir para uma melhor compreensão da complexa relação que se estabeleceu entre a política interna e a política externa no processo de transição democrático em Portugal. É que, simultaneamente ao processo de luta ao nível da política interna, também ao nível da política externa o fim do regime autoritário e o processo de transição à democracia se foi definindo através da evolução das posições do Estado português face ao sistema internacional. Com efeito, da mesma forma que não podemos compreender as opções do Estado Novo sem uma ligação à política externa, também não podemos compreender o processo de transição e consolidação democrático<sup>2</sup> sem a componente externa. Até porque, ao contrário de Espanha, no caso português os factores externos foram vitais no desenvolvimento deste processo.<sup>3</sup> Deste modo, este artigo tem por objectivo analisar a relação entre a política interna e a política externa, nomeadamente a existência de uma evolução paralela entre o factor externo da opção europeia e o factor interno da democratização do regime português. O nosso problema pode resumir-se na seguinte questão: Qual a influência da Europa Comunitária na transição democrática em Portugal?

A estrutura deste trabalho compreende quatro partes. A primeira parte é dedicada à análise e interpretação dos fundamentos conceptuais da relação política interna/política externa na transição democrática em Portugal, nomeadamente das suas características ideológicas e preceptivas. Seguidamente, traçamos um breve quadro da transição e da redefinição estratégica dos vectores

estruturantes da política externa de Portugal, nomeadamente, das várias opções que se colocaram neste período. Na segunda parte, analisamos as vicissitudes da formulação de uma nova política externa para Portugal e dos primeiros passos em direcção a uma relação com a Europa Comunitária. Na terceira parte, analisamos o debate e os discursos percepcionais relativos à decisão estratégica da “opção europeia” por parte do I governo constitucional. Aqui, tentamos perceber até que ponto a opção europeia foi um factor de promoção e garantia da transição e consolidação democrática.<sup>4</sup> Finalmente, na quarta parte, analisamos as reacções e estratégias da Europa comunitária face ao processo de transição português.

## CARACTERÍSTICAS DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA EM PORTUGAL

### A Revolução Copernicana da imagem de Portugal

No dia 25 de Abril de 1974 um grupo de jovens oficiais exaustos do conflito com os “terroristas”, e com o poder em Lisboa,<sup>5</sup> têm a coragem de retirar a cavilha da granada que armadilhava o regime autoritário português.<sup>6</sup> Deste modo, esta libertação por golpe<sup>7</sup> teve como agente fundamental o Movimento das Forças Armadas (MFA) e a sua perspectiva de impossibilidade de vitória militar no conflito colonial. Será assim, e de certa forma ironicamente, a guerra do regime que irá acabar com o regime. Seria o princípio do fim do Império Português.

O *terminus* do último império ultramarino ocidental originou na política externa portuguesa – como aliás para todos os domínios do sistema político – uma mudança estrutural fundamental, tanto no seu alcance como nos seus objectivos. O Estado Português sofre uma alteração radical da sua fronteira geográfica.<sup>8</sup> Do Portugal Imperial pluricontinental de 25 milhões de pessoas, voltamos a ser apenas os 10 milhões de portugueses do rectângulo europeu de noventa e dois mil quilómetros quadrados.

Dá-se uma revolução copernicana na nossa imagem nacional e consequentemente na política externa portuguesa. Efectivamente, e como sublinha Manuel Braga da Cruz, “a mudança iniciada a 25 de Abril de 1974 não foi apenas uma transição de um regime autoritário para um regime democrático, mas uma muito mais vasta transição de uma integração ultramarina para uma integração europeia. A mais decisiva transformação ocorrida com a mudança do regime, foi a do enquadramento externo de Portugal com óbvias repercussões internas”.<sup>9</sup>

Neste sentido, a nova política externa teve de adaptar-se a uma nova identidade nacional<sup>10</sup>, o mesmo é dizer a uma nova imagem nacional. O grande problema era saber qual a nova identidade nacional neste excepcional<sup>11</sup> momento maquiavélico<sup>12</sup> da história de Portugal. Nestes momentos maquiavélicos urge criarem-se “novas virtudes e novos ideais”.<sup>13</sup> E foi isso que aconte-

ceu com Portugal. A mudança de regime trouxe consigo uma negação da visão do mundo existente na antiga ordem autoritária e imperial e deu origem a uma nova ordem que foi legitimada, precisamente, por uma *ideational change*,<sup>14</sup> ou seja, por novas ideias, novos princípios normativos que vão determinar uma nova agenda política e um novo caminho para Portugal. Efectivamente, o fim do regime autoritário e o processo de transição à democracia introduz um conjunto de princípios normativos que legitimam a mudança de regime. Estes princípios que podem traduzir-se sinteticamente pela fórmula contida no programa do MFA: Democratização, Descolonização, Desenvolvimento, determinaram uma redefinição profunda da política externa portuguesa.<sup>15</sup>

Aqui, o primeiro problema a levantar é o da construção de uma nova imagem simbólica e identitária de Portugal. Apesar de, como muito bem salienta Eduardo Lourenço, podermos considerar Portugal com um caso de “hiperidentidade”, onde a amputação imperial não deu origem a uma verdadeira crise de identidade mas, pelo contrário, confirmou o nosso notável sentimento de segurança ontológica nacional,<sup>16</sup> não restam dúvidas que com a mudança de regime dá-se a extinção da identidade nacional veiculada à imagem imperial. Esta extinção, embora não dando origem a um traumatismo histórico, foi todavia uma perda importante e teve algumas consequências depressivas. Desde logo, porque, “a queima das caravelas”<sup>17</sup> deixou um vazio no imaginário simbólico português. Mas, essencialmente, porque era necessário, e urgente, reconstruir uma nova identidade nacional, um novo imaginário simbólico, uma nova imagem nacional. Torna-se, pois, fundamental perceber como se desenvolveu esta reconstrução identitária ao nível da nova imagem nacional e, sobretudo, quais as formas, os processos e as estratégias que se colocaram a esta construção no processo de transição democrática portuguesa.

### **A transição e as imagens internacionais dos actores políticos**

Como explica a transitologia todo o processo de democratização é caracterizado por dois momentos essenciais, o primeiro é o de extinção ou destruição do regime anterior, o segundo é o de institucionalização do novo regime.<sup>18</sup> Deste modo, ao nível dos factores ideológicos, importa tentar compreender quais as percepções e ideias que vão dar origem à extinção do padrão imperial e ultramarino da política externa do anterior regime e, consequentemente, à construção e institucionalização do padrão do novo regime democrático.

Num esforço de sistematização temporal, podemos considerar duas fases principais no processo de transição portuguesa. A primeira, é a fase pré-constitucional ou revolucionária (1974-1976) que compreende o momento de extinção. A segunda, é a fase constitucional que compreende o momento de institucionalização (1976-1982). Neste período dá-se uma paulatina normalização constitucional e uma incipiente consolidação democrática.<sup>19</sup> Todavia, o processo de evolução democrática – da extinção à institucionalização – não é nunca

fácil, nem se caracteriza por uma linearidade determinista. Como bem demonstra o processo de transição português, existem avanços e recuos, crises e mudanças repentinas. Ao contrário, da consolidação que é caracterizada pela rotinização, institucionalização e estabilização,<sup>20</sup> durante um processo de transição as regras do jogo político são fluidas e continuamente contestadas. Na verdade, de acordo com O'Donnell e Schmitter, neste período “actors struggle not just to satisfy their immediate interests and/or the interests of those whom they represent, but also to define rules and procedures whose configuration will determine likely winners and losers in the future”.<sup>21</sup>

Deste modo, o período pré-constitucional de 1974-76, com a sua componente revolucionária “foi a fase mais complexa da transição”.<sup>22</sup> De um ponto de vista político-institucional, José Medeiros Ferreira caracteriza singularmente esse período: “travou-se então, uma formidável luta institucional em Portugal durante o período pré-constitucional, luta acentuada pela demissão de Spínola e pela falência do seu projecto, assim como pela emergência de uma linha de tomada de poder, determinando o comportamento do PCP e que singularizou este partido dos restantes”.<sup>23</sup> Por outro lado, de um ponto de vista político-jurídico podemos constatar que: “(...) com a lei n.º 3/74, o poder revolucionário institucionalizou-se por meio de diversos órgãos. Os poderes constituintes foram conferidos ao conselho de Estado, ao passo que os poderes legislativos ficam entregues ao governo provisório e ao Conselho de Estado quanto às matérias mais importantes”.<sup>24</sup>

Vive-se, assim, em Portugal um período particularmente crítico e ciclópico, onde o poder se pulveriza arrastando consigo processos de anomia social e política. Estes processos foram, sobretudo a sul do Tejo, canalizados por actores situados no pólo político de extrema esquerda entre 1974 e 1976 – atingindo o seu *zenith* no verão quente de 1975 – no sentido de se ultrapassar, ou substituir, a lógica de transição democrática por uma lógica de transição revolucionária. A razoabilidade desaparece<sup>25</sup> e, como em muitos momentos heróicos<sup>26</sup> das transições, produziram-se excessos revolucionários que originaram uma grave crise institucional instalando o caos e o conflito político-ideológico permanente.

Como bem sintetizou Jane Kramer: “Não se pode descrever a crise que se vive em Portugal através da sua própria retórica (...). Portugal, hoje, é um lugar onde os socialistas são chamados de fascistas, os marxistas são chamados de moderados, onde marxista-leninista se tornou o nome de código de tudo o que é ruidoso e destruidor, onde os conservadores rotulam toda a esquerda de comunista, onde os comunistas rotulam o resto da esquerda de conservadora e onde a imprensa estrangeira tem sempre um dia cheio”.<sup>27</sup>

Entre 1974 e 1976, vive-se em Portugal um período de transição pré-constitucional dominado por ambiente ideológico esquerdizante fruto de uma recenragem – utópica e libertária – à esquerda por reacção de negação e descolagem de 48 anos de um regime que embora não sendo fascista – apesar de ter tido tiques fascizantes<sup>28</sup> – sempre se situou numa lógica de direita não liberal e ultra-

conservadora. É neste ambiente ideológico *sui generis* – que vai consagrar constitucionalmente uma via original para o socialismo português – que se trava uma luta pela definição de uma nova identidade de Portugal e, por consequência, do seu novo posicionamento internacional.<sup>29</sup>

Deste modo, só compreendendo o ambiente ideológico deste período se podem interpretar as visões do mundo, as imagens nacionais e internacionais da elite fundadora do novo sistema político. Por outro lado, a velocidade e a imprevisibilidade características destes períodos propiciam estratégias radicais e acções audaciosas. Mais, as decisões no período da transição são normalmente tomadas repentinamente, sem a necessária ponderação, num ambiente de crise e sobre o contexto de um consenso geral relativo a necessidade de extinguir a autocracia anterior.<sup>30</sup>

Importa, ainda, sublinhar a excepcionalidade e originalidade da revolução dos cravos; quer ao nível da sua origem militar de ruptura<sup>31</sup> – que colocou o famoso problema de fazer uma democracia sem democratas – e que determinou uma consolidação tutelada;<sup>32</sup> quer ao nível da proposta ideológica que, durante certo período de tempo (de 25 de Abril de 1974 a 25 de Novembro de 1975), se propôs apresentar ao mundo: uma democracia avançada, que ia para lá da democracia burguesa ocidental e que se enquadrava numa nova forma de “socialismo mediterrânico” ou de “democracia popular”.<sup>33</sup>

Do ponto de vista de uma formulação estratégica sobre a política externa portuguesa na fase pré-constitucional, podemos destacar dois tipos de visões que, aliás, se interpenetram. A primeira, diz respeito ao poder originário do MFA. A segunda diz respeito ao poder derivado dos governos provisórios.

O novo poder, o MFA, através da Junta de Salvação Nacional, no que se refere à política externa, define uma posição pragmática de tranquilização da Comunidade internacional quanto às intenções do novo poder emergente da revolução portuguesa. Assim, o programa do MFA no seu ponto sete define que: “O Governo provisório orientar-se-á em matéria de política externa pelos princípios da independência e da igualdade entre os Estados, da não ingerência nos assuntos dos outros países e da defesa da paz, alargando e diversificando relações internacionais com base na amizade e cooperação”.<sup>34</sup>

Ainda que de uma forma bastante abrangente e genérica, a nova orientação relativa à política externa do novo poder introduz alguns elementos de mudança relativamente ao padrão de combate que caracterizava as linhas estratégicas da formulação da política externa autoritária. Isto é claro se repararmos no acento que é dado a “igualdade”, a “paz”, e ao “alargamento e diversificação das relações internacionais com base na amizade e cooperação”.<sup>35</sup> Portanto, podemos dizer que estão aqui definidos os conceitos que serão a pedra de toque da nova política externa portuguesa na fase inicial da transição portuguesa, a saber: fim das guerras coloniais e descolonização, diversificação e abertura ecuménica das nossas relações exteriores.

O novo poder define um elemento de continuidade estrutural da nossa política externa de capital importância ao sublinhar que “o Governo Provisório res-

peitará os compromissos internacionais decorrentes dos tratados em vigor”.<sup>36</sup> Aqui é evidente a mensagem de tranquilização e de legitimação do novo regime ao sublinhar a nossa opção de continuidade no essencial e estruturante Tratado da Aliança Atlântica. Todavia, se a mensagem e a imagem da Junta de Salvação Nacional tinha um intuito tranquilizador e legitimador, o que se escondia por de trás e dava forma àquela JSN de oficiais superiores e experientes era um Movimento das Forças Armadas composto, na sua essência, por jovens militares “não hierárquicos”<sup>37</sup> que, também eles, irão ser submergidos pelo “Niagara de escritos marxistas”<sup>38</sup> e de estratégias e contra-estratégias mais ou menos revolucionárias.<sup>39</sup>

Efectivamente, podemos hoje descortinar a existência de várias visões perceptivas e ideológicas dentro do MFA. A primeira, e mais efémera, gira à volta de Spínola e defende, senão uma visão federalista, pelo menos uma estratégia gradualista de autodeterminação para as colónias. Depois também existia uma linha revolucionária defensora do “poder popular” personificada por Otelo Saraiva de Carvalho que tem como modelo Cuba, que Otelo chega a visitar. Todavia, as duas visões mais consistentes são a dos militares esquerdistas liderados pelo Partido Comunista e que giram à volta do General Vasco Gonçalves, e a dos militares moderados que giram à volta do “grupo dos nove” e é personificada por Vítor Alves, Vasco Lourenço e, sobretudo, por Melo Antunes, o seu fundamental ideólogo. A primeira, defende uma aproximação aos países da Europa de leste e defende uma ligação preferencial à URSS. A segunda, defende uma aproximação ao terceiro-mundo mas percebe que não pode deixar de manter boas relações com o bloco ocidental.

Relativamente à visão dos governos provisórios – que neste período de transição pré-constitucional é condicionada e penetrada pela visão do MFA – podemos, como bem salienta Medeiros Ferreira,<sup>40</sup> constatar a existência de três opções concorrentes de política externa. A primeira, (I, II e III governos provisórios) pró-ocidental, idealizada por Mário Soares, defendia uma estratégia euro-atlântica. A segunda, a chamada opção “terceiro-mundista”, propunha uma estratégia neutralista não alinhada e foi personificada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros Melo Antunes (IV e VI governos provisórios). Finalmente, a terceira, defendida pelo Primeiro-ministro Vasco Gonçalves (II a V governo provisório), assumia uma linha pró-soviética. Mais uma vez, as diferenças políticas internas reflectiam também diferentes opções estratégicas ao nível da política externa.

Como iremos observar, sobretudo devido ao papel preponderante do PS e do seu líder Mário Soares, destas três estratégias será a primeira que irá condicionar a definição de um novo posicionamento de Portugal no sistema internacional. Após a irreversível e inadiável descolonização, a abertura ecuménica da nossa política externa põe fim ao isolamento diplomático português. No entanto, como iremos ver, só com o I Governo constitucional se define inequivocamente uma nova estratégia de política externa, onde ultrapassado o ciclo imperial, Portugal se direcciona decisivamente para a Europa.<sup>41</sup>

## NOVO REGIME, NOVA POLÍTICA EXTERNA: A EXPECTATIVA EUROPEIA

O primeiro “representante” dos Negócios Estrangeiros pós-25 de Abril foi Mário Soares, e o processo que o levou a assumir o cargo é em si mesmo demonstrativo do ambiente de improvisado que se vivia na época. Chegado a Portugal em 28 de Abril, nesse mesmo dia é chamado a Cova da Moura onde o Presidente da Junta de Salvação Nacional, o General Spínola, o esperava. O General expressa a Mário Soares a sua preocupação face ao reconhecimento da mudança de regime pelas potências ocidentais e diz-lhe: “a revolução necessita de imediato de reconhecimento internacional. É preciso andar depressa. Você tem numerosas amizades na Europa e no mundo. É o homem que nos vai abrir as portas, conto consigo”.<sup>42</sup>

Mário Soares, depois de assistir ao 1º de Maio parte ainda nessa noite para a sua primeira viagem como representante internacional do novo regime português. Não passa sequer pelo Palácio das Necessidades nem contacta o Ministério dos Negócios estrangeiros, que aliás nem conhecia.<sup>43</sup> De facto, era fundamental o reconhecimento do novo poder instituído. E Mário Soares pelos seus contactos internacionais, nomeadamente, pela relação preferencial que tinha com os governos socialistas, sociais democratas e trabalhistas que, nessa altura, governavam a Inglaterra, Holanda, Alemanha, Noruega, Suécia, e Itália onde o vice primeiro ministro e ministro dos negócios estrangeiros era o socialista Pietro Neni.

Depois do Secretário do *Foreign Office* James Callaghan e o Primeiro-ministro Harold Willson se encontrarem com Mário Soares, logo no dia 3 de Maio, a Inglaterra reconhece o novo regime português. Este reconhecimento foi de extrema importância simbólica, tanto pela continuidade da aliança tradicional como pelo peso da legitimidade internacional que representava a Inglaterra. Seguiram-se imediatamente os reconhecimentos da Holanda, Bélgica, da Republica Federal Alemã, dos países Escandinavos, todos governados por partidos que pertenciam à Internacional Socialista.

No dia 6 de Maio, o Presidente do Conselho de Ministros do Conselho da Europa, ministro dos negócios estrangeiros belga, anunciou que, contrariamente ao que acontecia no passado, onde a filiação de Portugal nesta organização era impossível devido ao regime ditatorial português, Portugal poderia agora requerer a sua filiação, desde que estabelecesse instituições democráticas e solucionasse os problemas dos seus territórios africanos com base no princípio da autodeterminação dos povos.

No dia 7 de Maio, Soares, regressado da sua *tourné* europeia, dá uma conferência de imprensa em que apresenta os resultados da sua viagem pelas principais capitais da Europa. Revela que obtivera promessas de auxílio técnico e financeiro de vários países europeus e que fora portador de uma mensagem do Presidente Senghor, com quem se encontrara em Paris, para Spínola, e de outra do embaixador da URSS, com quem se encontrara em Bona. Também revela

que havia conferenciado com o embaixador dos EUA em Bona, nomeadamente, sobre a participação de ministros comunistas no governo português; e que estivera ainda com o Secretário de Estado do Vaticano e com representantes do Conselho da Europa e do Parlamento Europeu.

No dia 16 de Maio toma posse o I Governo Provisório, e Mário Soares é nomeado ministro dos negócios estrangeiros. Nesse mesmo dia parte para Dakar para se encontrar com Aristides Pereira, líder do PAIGC e futuro presidente de Cabo Verde, para se estabelecer o princípio do cessar-fogo na Guiné-Bissau. Era o início do processo da descolonização que irá ser o eixo central da política externa portuguesa neste período.<sup>44</sup>

Em 13 de Setembro de 1974, um dia antes de partir para os Estados Unidos a fim de participar na 29ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, Mário Soares, realiza uma conferência de imprensa no Palácio das Necessidades com o objectivo de esclarecer a posição do governo português relativamente aos aspectos essenciais da política externa portuguesa que, nesta altura, são claramente dominados pela descolonização. Afirma então Mário Soares: “Como sabem, a nossa política externa está intimamente relacionada com a descolonização”.<sup>45</sup> Todavia, “a cegueira dos governos passados, de Salazar e de Caetano, foi de tal natureza que, efectivamente, o sulco cavado e os prejuízos causados ao bom nome de Portugal pela acção desses governos deixou um traço difícil de corrigir e sanar no espírito dos povos africanos. Por isso, temos tido algumas dificuldades em convencer os países da África da nossa boa fé e da nossa honestidade no processo de descolonização”. Classifica a situação de Portugal no regime anterior, em matéria de política externa, como sendo “verdadeiramente difícil (...) numa situação de completo isolamento internacional”. Sublinha que Portugal não tinha relações diplomáticas com os denominados “países do terceiro mundo”, com os “países socialistas” e, sobretudo, com os países africanos.

De um ponto de vista das relações multilaterais, “também estávamos numa situação muitíssimo difícil”. Reafirma as boas relações com os nossos aliados tradicionais, ou seja, a manutenção das “melhores relações bilaterais com os EUA”, bem como a “estreita fidelidade com a aliança inglesa”.

Finalmente, em relação ao Mercado Comum, fizera uma primeira aproximação quando, juntamente com o Primeiro-ministro Palma Carlos, tiveram a oportunidade de conversar com o Presidente Ortoli, e manter negociações com Sir Christopher Soanes. Nestas negociações, afirma Mário Soares “chegamos à conclusão, aliás corroborada pelos nossos técnicos de que a melhor opção para Portugal, para já, é a de aprofundar e desenvolver o tratado comercial preferencial que firmámos com o Mercado Comum. A CEE está precisamente disposta a desenvolver esse tratado e encara a possibilidade de uma ajuda a Portugal (...) estamos a desenvolver a todos os níveis – bilateral e multilateral – as nossas relações com os países do Mercado Comum. (...) Mas, para além do plano económico, também no plano político nos interessa estreitar tais laços”.

Após a conferência seguiu-se uma sessão de perguntas dos jornalistas das quais, para o presente trabalho, interessa destacar as relativas à relação de Por-



tugal com a CEE. Assim, quando questionado sobre a nossa relação com a Europa Comunitária, Mário Soares considera “de maior interesse desenvolver as nossas relações com o mercado Comum”. Na sua opinião, apesar de o actual estado da economia portuguesa “não permitir o estatuto de associado e ainda menos um acordo de integração, esse é o nosso objectivo”.

Deste modo, a relação com a Europa Comunitária não é ainda assumida como uma prioridade do governo, mas sim como uma expectativa. De facto, a Europa Comunitária é sempre referenciada de uma forma essencialmente genérica, o que nos leva a afirmar que neste momento não existe ainda uma estratégia solidificada e bem definida sobre o projecto de adesão à Europa. Embora possamos escrutinar a intuição europeia de Mário Soares que, sem dúvida, já neste momento existia e que se confirma na sua afirmação: “mas queremos, evidentemente, estreitar desde já, ao máximo, os laços económicos, culturais e políticos com a Europa”.<sup>46</sup>

Todavia, em Setembro de 1974, no primeiro discurso oficial do *Portugal democrático* realizado na Assembleia Geral das Nações Unidas, Mário Soares não define a opção europeia como um dos vectores estruturantes da Política Externa de Portugal.<sup>47</sup> Teremos que esperar pela progressiva normalização democrática e institucionalização dos partidos políticos consubstanciada no gradual processo eleitoral. Este processo, fruto da progressiva queda do projecto revolucionário e subsequente ascensão do projecto democrático, fará emergir a Europa como elemento do debate político.<sup>48</sup>

Aqui, assume particular relevância o célebre congresso do PS do Porto sobre o lema “A Europa Connosco”.<sup>49</sup> Com efeito, nos dias 13 e 14 de Março realiza-se um Congresso Socialista no Palácio de Cristal, que contou com a presença de delegações e líderes políticos de todos os países da Europa Ocidental,<sup>50</sup> constituindo um marco importante de apoio à estratégia demo-liberal e europeia do PS. E o comité de Amizade e Solidariedade com a Democracia e o Socialismo em Portugal reiterou os “actos de solidariedade a diferentes níveis dentro da estrutura das instituições europeias (Conselho da Europa, CEE, EFTA) e também, bilateralmente, de governo para governo e de partido para partido. O Comité num espírito de solidariedade para com o PS continuará os seus esforços neste sentido. Portugal pertence à Europa. A Europa tem que reconhecer a sua responsabilidade para com Portugal.”

## **O I GOVERNO CONSTITUCIONAL E A DEFINIÇÃO DA OPÇÃO EUROPEIA**

Após as primeiras eleições livres e conseqüente elaboração e ratificação de um novo texto constitucional, Portugal preenche os requisitos formais para o início da consolidação democrática. Com efeito, cumprido o momento eleitoral panaceia da transição democrática, o momento constitucional surge como elemento fundamental do processo de “estruturação do regime”<sup>51</sup> que caracte-

riza a passagem da transição à consolidação, da “guerra de movimento” à “guerra de posições”.<sup>52</sup> Daqui decorre que, a constituição do I Governo Constitucional assume-se como o melhor indicador possível de que a consolidação se iniciou, e portanto, se começa a institucionalizar a democracia e as suas “sedes de legitimação”.<sup>53</sup>

Com efeito, e como sublinhou na altura Mário Soares, primeiro-ministro do I Governo constitucional, na apresentação do seu programa governamental à Assembleia da República, “este acto a que estamos a assistir ou em que estamos a participar neste momento (...) é um acto transcendente na vida do nosso país e na consolidação das instituições democráticas e parlamentares portuguesas”.<sup>54</sup> Na verdade, Mário Soares não se escusa de iniciar o seu discurso com uma forte componente política-institucional onde sublinha o carácter sistémico – fundador do sistema democrático – do I governo constitucional. Nas suas palavras: “o Governo define, em obediência ao que considera ser a regra fundamental da democracia pluralista, que em democracia tão útil é ao país o Governo como a oposição e que terão iguais direitos, em absoluto, o Governo, os partidos do Governo e os partidos da oposição, sejam eles quais forem”.<sup>55</sup>

Evidentemente, que não podemos esquecer a originalidade da nova constituição de Portugal pois, embora funcionasse, como já referimos, como marco do início da consolidação do regime os seus elementos não democráticos<sup>56</sup> e, sobretudo a sua carga ideológica, pesavam não só na semântica mas igualmente na *práxis* política. Mas, também aqui, pensamos que o elemento democrático foi, apesar da semântica constitucional esquerdizante-revolucionária de “assegurar a transição para o Socialismo”,<sup>57</sup> mais forte e conseguiu impor-se. É esta a nossa análise interpretativa pois mesmo quando Mário Soares assume que Portugal “é uma democracia pluralista a caminho do socialismo” onde o “Governo não ignora naturalmente a existência da luta de classes”, logo contrapõe e afirma o elemento democrático não revolucionário: “mas o Governo sabe e pretende fazer com que o povo português, por inteiro, tenha compreensão deste facto: que em democracia os conflitos, se dirimem na concertação e no diálogo”.

Deste modo, após sublinhar que, ao nível da política interna, o “governo acredita nas virtualidades da democracia política”. Mário Soares, ao nível da política externa, sublinha que o governo, apesar da política geral de diversificação cooperação e amizade com todos os países do mundo, irá executar “uma política que claramente fez uma opção europeia”. Com efeito, “o Governo tenciona requerer a adesão de Portugal ao Conselho da Europa e a integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia”.<sup>58</sup> Findo o seu discurso, e após um intervalo, seguiram-se os normais pedidos de esclarecimento por parte dos partidos políticos da oposição. Para o propósito do presente trabalho interessa analisar as posições destes partidos face à definição das linhas estratégicas em matéria de política externa do governo, nomeadamente, a grande inovação da “opção europeia”.

Assim, por parte do PPD, Sá Carneiro, começa por sublinhar positivamente o elemento democrático do discurso do primeiro-ministro; “porque também

para nós a democracia passa pelo livre funcionamento dos partidos políticos, constrói-se com os partidos políticos, e não com quaisquer movimentos apartidários ou suprapartidários”.<sup>59</sup> Relativamente a política externa, designadamente no que respeita à Europa Comunitária, Francisco Sá Carneiro pretende uma clarificação por parte do governo. Assim, Sá Carneiro questiona: “em matéria de política internacional falou-se de integração europeia. Qual integração? A associação ou a adesão? Pensa o governo pedir imediatamente a adesão ou pensa ir pelos caminhos da associação?”<sup>60</sup> Por parte do PCP, Carlos Brito, questiona: “Sendo intenção do Governo a integração de Portugal no Mercado Comum, como pensa defender a indústria e a agricultura nacionais de uma desastrosa concorrência no mercado interno e internacional?”<sup>61</sup>

Mário Soares clarifica a posição do governo: “acerca da integração europeia direi que não se trata propriamente de associação. Essa fórmula foi sugerida há anos a Portugal. Logo no início do período pós-revolucionário foi sugerido que se utilizasse o quadro do tratado preferencial que nos liga à Comunidade Europeia para nesse quadro ir desenvolvendo formas de associação. Não é disso que se trata e pensa-se que a opção é de requerer – é essa a opção do Governo – a integração de Portugal no mercado Comum. Simplesmente essa integração não é imediata, vai dar origem a negociações que são complexas e demoradas”.<sup>62</sup>

Deste modo, afirma-se a intenção inequívoca de escolher a opção da integração. Todavia, não existe ainda uma concepção clara e definida sobre as reais repercussões políticas, económicas e sociais desta opção. Fica aqui definida a vontade política do Governo de se dirigir para a Europa, mas esta decisão estratégica para Portugal, ainda não está solidificada ao nível de um consenso da sociedade nacional. Na verdade, segue-se um período de negociações e visitas mútuas que vão aprofundar o conhecimento técnico sobre o processo de aproximação efectivo à Europa Comunitária. Aqui ganha particular relevância a assinatura em Bruxelas do protocolo adicional ao acordo de 1972, onde o então Ministro dos Negócios Estrangeiros, José Medeiros Ferreira, afirma que se tinha chegado “ao termo de uma importante etapa no percurso da aproximação à Europa, mas ter-se-ão também esgotado as virtualidades do enquadramento fornecido pelo acordo de 1972”.<sup>63</sup> Deste modo, ficou assinalado que o acordo de 1972 e os protocolos adicionais de Setembro de 1976 deviam ser encarados apenas como uma fase prévia da adesão de Portugal à Comunidade Europeia. E, desde logo, se anunciou que o governo português iria pedir a adesão nos termos do artigo 237º do Tratado de Roma “no momento oportuno”.<sup>64</sup>

Entre Setembro de 1976 e Fevereiro de 1977, inicia-se um período de sondagens diplomáticas para se conhecer a receptividade dos países membros da Comunidade a um pedido de adesão próxima por parte de Portugal. Neste período assumem particular importância a visita às nove capitais europeias feitas pelo Primeiro-Ministro, Mário Soares, acompanhado pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e pelo Presidente da Comissão para a Integração. A visita foi dividida em duas partes. A primeira, começa a 14 de Fevereiro e

abrange Londres, Dublin, Copenhaga e Roma, onde Mário Soares também é recebido pelo Papa Paulo VI. A segunda, começa no dia 6 de Março e são visitadas Paris, Bona, Haia, Luxemburgo e Bruxelas. São também contactados o Tribunal de Justiça, o Banco Europeu de Investimentos (BEI), o Conselho Económico e Social, o Parlamento Europeu em Estrasburgo e, naturalmente, o Conselho e a Comissão da Comunidade Económica Europeia. No final destas visitas, os representantes do governo português regressam com a convicção reforçada quanto à necessidade de uma aproximação à Europa Comunitária no sentido mais profundo, ou seja, da adesão.

Deste modo, no decisivo debate na Assembleia da República do dia 19 de Março de 1977 subordinado ao tema da adesão de Portugal à CEE, Mário Soares, Primeiro-Ministro do I Governo constitucional, afirma perante o parlamento “a intenção do governo solicitar, nos termos dos tratados, a adesão de Portugal às Comunidades”.<sup>65</sup> Esta intenção, inseria-se, não só na busca de uma nova identidade nacional que a descolónização tornara urgente mas, também, na necessidade de apresentar ao país um projecto “verdadeiramente nacional que, simultaneamente, permitisse situar Portugal no espaço político, geográfico, económico e social, a que por direito próprio pertencia”.

Neste sentido, defende Mário Soares que “Portugal, regressando às suas fronteiras europeias, reassume a sua verdadeira identidade na integração europeia, onde melhor se realçarão as suas potencialidades nacionais, sem esquecer a vocação universalista e africana”. No entanto, alerta para o facto, essencial, de que “a integração não pode ser entendida como um novo expediente – como uma nova Índia, um novo Brasil ou uma nova África (...) a integração europeia representa uma opção de trabalho e de esforço”. Deste modo, conclui que a integração europeia “constitui o fim do isolamento português e a inserção definitiva do país numa das correntes que surgem na vanguarda do mundo” e, ainda mais importante, representa a “definitiva institucionalização da democracia em Portugal”.<sup>66</sup>

Findo o discurso, ovacionado pelos grupos parlamentares do PS, PSD, CDS e membros do governo, surgiram as normais interpelações, das quais convêm registar algumas passagens de particular interesse para os propósitos deste trabalho. Assim, por parte do CDS, Freitas do Amaral afirma: “o CDS sempre defendeu, no seu programa, o movimento tendente à União Europeia – e nessa perspectiva para começar, a adesão de Portugal ao Mercado Comum tão cedo quanto possível (...) aliás considerando que é na Europa – Europa democrática – que o nosso país pode e deve encontrar o quadro institucional, geográfico e cultural, em que há-de enraizar-se e desenvolver-se o nosso novo destino histórico”.<sup>67</sup> O PSD, por intermédio de Sá Carneiro, confirma o agrado sobre “a orientação geral da política do governo de adesão às Comunidades, o que mereceu o apoio do nosso partido”.<sup>68</sup>

Por seu lado, o PCP, por intermédio de Aboim Inglês, levanta grandes obstáculos à integração, fazendo pairar sobre ela os antigos fantasmas relativos ao fosso económico e industrial entre Portugal e os países da CEE e do conseqüente agravamento desses desequilíbrios que a integração iria provocar. Numa

análise tipicamente imperialista, interroga: “(...) não há razões válidas, portanto, para considerar que este álibi democrático reforçará o domínio dos grandes monopólios sobre a pequena Europa?”<sup>69</sup>

Após esta primeira discussão, seguiu-se o voto de confiança (congratulação) à intenção do I Governo constitucional solicitar a adesão de Portugal à Comunidade Europeia. Esta votação definiu a tentativa de legitimação nacional da nova opção europeia por parte do I governo constitucional.

Novamente surgiram diferentes atitudes na Assembleia da República. À esquerda do PS<sup>70</sup> temos uma atitude negativa; tentando contrapor alternativas à adesão. Deste modo, para o PCP “a entrada de Portugal para a CEE subordinaria as nossas relações externas, económicas e outras com todos os países do mundo fora da CEE, nomeadamente com os países socialistas e os países africanos de língua portuguesa”.<sup>71</sup> Por sua vez, a UDP entende que “a adesão à CEE é uma forma de subordinação ao imperialismo americano, (...) não é uma solução para os problemas nacionais, nem sequer é uma alternativa a uma possível dependência do social socialismo Russo”.<sup>72</sup> A UDP defende que se deveriam estabelecer relações privilegiadas com os países do terceiro mundo, “nomeadamente em África, que se encontram com os mesmos problemas que nós e em luta contra a dominação imperialista, são os nossos aliados naturais”.<sup>73</sup>

À direita do PS, temos uma atitude positiva, o que reforça o posicionamento português no eixo euro-atlântico e, assim, assegura o desenvolvimento do processo de democratização. Para o PSD, “a opção pela Europa significa claramente uma opção pela democracia”. Por outro lado, o PSD não pode deixar de sublinhar que “foi a solidariedade europeia – não foram os países comunistas, nem sequer os do terceiro mundo, que nos ajudou de uma maneira decisiva a garantir as liberdades democráticas em Portugal num período grave que a nossa revolução atravessou”.<sup>74</sup>

Submetido a votação, o voto de congratulação apresentado foi aprovado por esmagadora maioria, com apenas 29 votos contra (PCP, UDP e dois deputados independentes). À excepção destes, todos os outros deputados aplaudiram de pé o resultado da votação. Ficava assim legitimada a Opção Europeia como uma verdadeira opção nacional. Com efeito, tendo em conta os resultados da votação favorável de cerca de 75% dos deputados da Assembleia da República, – que representavam 75% dos eleitores que votaram nos partidos cujos programas defendiam a opção europeia – podemos afirmar que a opção europeia passou a ser uma verdadeira opção nacional sustentada por um largo consenso no sistema democrático português.

Por outro lado, o desenvolvimento positivo do processo de institucionalização democrática que representou o momento eleitoral sistémico de 1976, ou seja a eleição de representantes para todos os níveis do sistema de poder político – eleições legislativas presidenciais e autárquicas – introduziu um grau de estabilização na política interna, que contribuiu, decisivamente, para que, ao nível da política externa, Portugal pusesse em prática a decisão estratégica da opção europeia.

## A REACÇÃO EUROPEIA

Derrubado o regime autoritário, parecia agora também ultrapassável o *handicap político* que não permitia uma total relação com as Comunidades, ou seja, uma relação de aproximação e aprofundamento no sentido da adesão do Estado português como membro de pleno direito na CEE. Mas estaria a CEE interessada no estreitamento de laços políticos neste período de transição democrático que se vivia então em Portugal?

Ao longo da sua história, as instituições Comunitárias exprimiram sempre claramente o seu ideal político de liberdade e democracia. Em 19 e 20 de Outubro de 1972, reuniram-se em Paris, pela primeira vez, os Chefes de Estado e do Governo da Comunidade em vias de alargamento. No comunicado final, “os Estados membros reafirmam a sua vontade de fundar o desenvolvimento da Comunidade em democracia, na liberdade de opinião, na livre circulação de pessoas e das ideias, na participação dos povos através dos seus representantes livremente eleitos”. Do mesmo modo, a reunião de Copenhaga em 14 e 15 de Dezembro de 1973, reafirma inequivocamente que: “A Comunidade está aberta a outras nações europeias que partilhem os mesmos ideais e os mesmos objectivos”.<sup>75</sup> A questão essencial, que se colocou nesta altura, era a de saber se Portugal, após o 25 de Abril, partilha dos mesmos ideais e objectivos. Esta era uma questão central para a definição do relacionamento de Portugal com a Comunidade Europeia.

Em 27 de Junho de 1974, na reunião da Comissão Mista encarregada da gestão do acordo de comércio livre, a delegação portuguesa exprimiu a necessidade junto das autoridades da Comunidade de um urgente auxílio económico a Portugal. Em 25 e 26 de Novembro, o III Governo provisório apresentou propostas urgentes para uma modificação de certas cláusulas comerciais (adenda do Acordo Livre de 1972), e uma cooperação mais alargada em que ficassem protegidos os emigrantes portugueses em países membros da Comunidade (só em França eram 850 mil em 1974). Estas propostas foram submetidas, porém, já depois da resignação de Spínola, na sequência da segunda crise interna e da sua dramática despedida da televisão. Deste momento em diante, “os chefes da Comunidade perderam a vontade (...) de dar rápida satisfação aos pedidos de Portugal”.<sup>76</sup>

Por sua vez, a República Federal da Alemanha, que neste domínio exerceu um papel essencial,<sup>77</sup> reforça esta estratégia de pressão condicional. Daqui decorre que a RFA, em 9 de Abril, decide adiar a atribuição de um auxílio financeiro, cujo montante rondava os 70 milhões de marcos, para depois das eleições para a Assembleia Constituinte. E, em 16 de Abril, o SPD faz publicar uma carta congregando os Partidos da Internacional Socialista presentes na CEE, em que, dirigindo-se a Vasco Gonçalves, se sugeria o distanciamento do MFA do PCP, e se enfatizava o papel heróico do PS na luta por “um socialismo em liberdade”;<sup>78</sup> bem como se mencionava novamente a possibilidade de um auxílio financeiro a Portugal.

Em 26 de Maio de 1975, em resposta ao pedido português de 27 de Junho de 1974, o Conselho de Ministros da CEE prometeu uma ajuda financeira importante, “a ser concedida na condição de uma evolução democrática”. Em 24 de Junho de 1975, os Ministros dos Negócios Estrangeiros da CEE mostravam-se indecisos em dar apoio económico a Portugal, preocupados com o clima de incerteza e de ausência de estabilidade política, não percepcionando grandes evidências quanto ao desenvolvimento positivo do processo democrático português. Esta percepção é expressa no veto do Presidente francês, em 17 de Julho de 1975, a um empréstimo da CEE por receio de estar a subsidiar uma “aliança socialista-comunista”.<sup>79</sup>

Finalmente, o Conselho Europeu apresentou a Portugal um verdadeiro ultimato: “A Comunidade Europeia, tendo em conta a sua tradição política e histórica, só pode dar o seu apoio a uma democracia pluralista”.<sup>80</sup> O Conselho Europeu mostrava assim fortes apreensões à “continuação da revolução política, económica e social iniciada em 25 de Abril de 1974, dentro do pluralismo e via socializante”,<sup>81</sup> professada pelo MFA antes das eleições para a Assembleia Constituinte em 25 de Abril de 1975.

Efectivamente, como refere o presidente do SPD, Willy Brandt, a Social Democracia Europeia não poderia permitir “que a evolução de Portugal se dirija para um futuro incerto e que modelos ideológicos de exportação sejam ali instaurados à custa da democracia pluralista”.<sup>82</sup> No entanto, a Comissão da CEE em oposição ao Conselho advogará, num memorando de 11 de Junho, um auxílio económico “imediató” e “espectacular” a “fim de fortalecer a democracia portuguesa”.<sup>83</sup> Deste modo, na luta que então se vivia em Portugal entre o “projecto democrático e o projecto revolucionário comunista”,<sup>84</sup> tornava-se fundamental apoiar o projecto democrático e evitar o nascimento de uma Cuba europeia que pusesse em causa a ideia demo-liberal da construção da Europa Comunitária. Como salientou Kai-Uwe von Hassel, presidente da União Europeia da Democracia Cristã: “A bandeira vermelha sobre Lisboa e Madrid abre caminho para o fim de uma Europa livre. O nosso objectivo tem, por isso de consistir em dar a nossa colaboração para barrar o caminho ao comunismo e ao socialismo de esquerda em Portugal e na Espanha”.<sup>85</sup>

Em síntese, entre Maio e Julho de 1975 a CEE como actor supranacional, bem com os actores nacionais e transnacionais que a compõem – sobretudo a RFA e a Internacional Socialista – exerceram uma estratégia negativa de condicionalidade democrática importante que influenciou o desenvolvimento da institucionalização democrática, nomeadamente, ao recusar a eventual tendência experimental de um socialismo português para lá da democracia liberal europeia. Este efeito de negação teve sobretudo o contra-efeito de afirmação do estabelecimento de uma moldura político-institucional europeia à qual Portugal se adaptou. Este processo realizou-se essencialmente através da europeização<sup>86</sup> do PS socialdemocratizando-o, mas também da *europeização* de alguns dos fundamentais *pivots* do MFA, nomeadamente, Melo Antunes e Vítor Alves. Assim, não nos parece despidendo que o “Documento dos Nove”, com o peso

institucional que se lhe reconhece na recentragem democrática do MFA, seja de todos os documentos do MFA o mais europeu. Nele aparece pela primeira vez num documento do MFA a necessidade de “fortalecer e aprofundar os laços com certas área económicas (Mercado Comum EFTA)”.<sup>87</sup>

Deste modo, só em 7 de Outubro, quando um novo governo, o VI provisório, onde já não existe liderança comunista e a maioria ideológica se enquadra numa crescente socialdemocratização, Governo constituído por militares moderados, independentes e representantes do PS, PPD e PCP, chefiado pelo Vice-almirante Pinheiro de Azevedo, é que a Comunidade Europeia decidiu conceder a Portugal uma ajuda financeira de emergência. Tratava-se de uma medida extraordinária, segundo a qual um montante de 180 milhões de ECUS era posta à disposição de Portugal, sendo 50 milhões concedidos sob a forma de empréstimos do Banco Europeu de Investimentos (BEI) e os restantes 30 milhões sob a forma de bonificação de juros a cargo do orçamento comunitário (redução em três pontos da taxa de juro praticada, que passou de 9.5% ao ano para 6.5%). Este empréstimo foi utilizado no financiamento de projectos de infra-estruturas agrícolas e industriais durante os anos de 1976 e 1977.

O protocolo final ao acordo de 1972 foi assinado em 20 de Setembro de 1976. Nele se estipula um auxílio financeiro de 200 milhões de ECUS para Portugal. Finalmente, quando, em 28 de Março de 1977, o Primeiro-Ministro português apresentou ao Presidente do Conselho de Ministros da Comunidade, o pedido de adesão de Portugal, o Conselho de Ministros da Comunidade, uma semana depois, ou seja, em 5 de Abril de 1977, decidiu iniciar o processo previsto pelos tratados, solicitando à Comissão Europeia que formulasse o seu parecer sobre o assunto. Em 19 de Maio de 1978, a Comissão Europeia transmitiu ao Conselho de Ministros o seguinte: “a Comunidade não pode deixar Portugal à margem do processo da integração europeia. A decepção que daí resultaria seria politicamente mais grave e daria origem a importantes dificuldades. A adesão de Portugal, que logo após ter estabelecido a democracia; se virou resolutamente para a Europa, só poderá reforçar o ideal europeu”.<sup>88</sup> Por isso, “deverá ser dada rapidamente uma resposta positiva e sem ambiguidades ao pedido português de abertura, no mais curto espaço de tempo de negociações com vista à negociação”.<sup>89</sup>

Este documento, revelou uma particular compreensão pela importância da aspiração de Portugal em pertencer à Comunidade, bem como da conjuntura regional de transição das democracias da Europa do sul e respectivo alargamento a sul da Comunidade. Deste modo, após a recepção deste Parecer, o Conselho de Ministros da Comunidade, na sua reunião de 6 de Junho de 1978, pronunciou-se a favor do pedido de adesão de Portugal. Em 17 de Outubro de 1978, no Luxemburgo, foram abertas formalmente as negociações de adesão entre Portugal e a Comunidade Europeia. Este início das negociações representa um importante passo no caminho da aproximação progressiva de Portugal à Comunidade, que teve reflexos não só ao nível da cooperação financeira e industrial, mas também ao nível político da vinculação de Portugal à CEE e ao ocidente demoliberal.



## CONCLUSÃO

A análise da dimensão internacional da transição portuguesa, nomeadamente da influência da Europa comunitária feita nas páginas anteriores permite-nos avançar algumas conclusões. Em primeiro lugar, podemos constatar que, após frustradas as tentativas desviantes do processo de transição português para modelos alternativos à democracia pluralista demo-liberal, a Europa desempenhou um papel fundamental na transição democrática de Portugal. Efectivamente, nesta fase de transição democrática, surgem opções de política externa alternativas à opção europeia que reflectiam modelos políticos internos que não se enquadravam na lógica demo-liberal europeia. Deste modo, quando esteve em causa o caminho a seguir no processo de transição portuguesa, a Europa fez questão de marcar uma posição de apoio à via demo-liberal. Podemos assim dizer que, em determinados momentos críticos, a Europa funcionou como uma âncora democrática para Portugal.

Em segundo lugar, podemos dizer que durante o período da transição democrático português existiram duas estratégias por parte da CEE. Aparentemente contraditórias, mas em última instância complementares, a primeira de natureza negativa, a segunda de natureza positiva. A primeira de pressão e de condicionalidade democrática, o actor CEE utilizou uma estratégia condicional – impôs condições – para o relacionamento com Portugal, ou seja, exigiu a desradicalização marxista revolucionária, eleições livres e a institucionalização do pluralismo demo-liberal. A segunda de apoio político-diplomático e de auxílio directo à democratização.

Em terceiro lugar, no processo de transição, a relação com a Europa foi interpretada como uma condição *sine qua non* para a definição do tipo de sistema democrático a implantar em Portugal. Os líderes políticos perceberam a política externa como um instrumento sistémico – definidor do tipo de sistema político – e neste quadro a CEE e a opção europeia foram percebidas como uma escolha definidora do sistema a estabelecer em Portugal durante a transição e início da consolidação. Existiu uma evidente *linkage* entre a redefinição europeia da imagem e identidade nacional, e a necessidade de legitimação democrática do sistema político português. A opção europeia significou, assim, uma redefinição da imagem nacional e mesmo da identidade nacional. Com efeito, ao nível perceptivo e ideológico, sobretudo, ao nível das elites políticas, existiu uma identificação entre a Europa Comunitária e a democracia liberal. Da mesma forma que o Império era associado à ideia autoritária, com a queda do regime, sobretudo durante o processo de transição, a Europa passou a ser sinónimo de democracia. O que significou que a adesão à CEE – ainda que neste período mais como uma promessa do que como uma realidade – foi uma condição importante da institucionalização democrática. De facto, as negociações iniciais no sentido da adesão coincidiram com o desenvolvimento positivo da transição e com o início do processo de consolidação. Mais, a opção pela integração na CEE representava uma garantia de não retorno ao passado autoritário.

O que nos leva a afirmar que a opção interna pela democracia demoliberal andou de mãos dadas com a opção externa pela Europa. De facto, ambas foram conseguidas e ambas se reflectem. Portugal percorre o caminho da democratização, juntamente com o da aproximação à Europa Comunitária.

## NOTAS

- 1 A primeira vaga ocorreu entre 1828 e 1926, a segunda entre 1943 e 1962. HUNTINGTON, Samuel P. – *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- 2 Embora sejam processos conceptualmente distintos, na prática a transição e a consolidação podem temporalmente sobrepor-se ou mesmo coincidir. Cf. GUNTHER, Richard; DIAMANDOUROS, P. Nikiforos; PUHLE, Hans-Jurgen – “Introduction” in GUNTHER, Richard; DIAMANDOUROS, P. Nikiforos; PUHLE, Hans-Jurgen (ed), *op. cit.*, p. 3.
- 3 MALEFAKIS, Edward – “Contours of Southern European History”, in GUNTHER, Richard; DIAMANDOUROS, P. Nikiforos; PUHLE, Hans-Jurgen (ed), *op. cit.*, p. 75.
- 4 Sobre a importância de distinguir os conceitos de transição e consolidação democrática, bem como do seu relacionamento, veja-se GUNTHER, Richard; DIAMANDOUROS, P. Nikiforos; PUHLE, Hans-Jurgen (ed) – *The Politics of Democratic Consolidation, Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1995; LINZ, Juan J.; STEPHAN, Alfred – *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1996; O’DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C; WITEHAED, Laurence (ed) – *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1986. Em língua portuguesa veja-se SCHMITTER, Philippe C. – “A Consolidação da Democracia Política no Sul da Europa”, in *Portugal: Do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 1999, pp. 293-371.
- 5 Estamos a referir-nos aos problemas originados pelos famosos decretos 353 e 409 de 1973 relativos a progressão na carreira militar, nomeadamente no posto de capitão que, entre outros, estiveram na base do MFA. Sobre este assunto veja-se CORREIA, Pedro Pezarat – “Descolonização”, in BRITO, J. M. Brandão (Coord.) – *Do Marcelismo ao Fim do Império*. Lisboa: Notícias, 1999, pp. 162-170.
- 6 Sobre o golpe de estado do 25 de Abril e suas reacções imediatas veja-se MAXWELL, Kenneth – *A Construção da Democracia em Portugal*. Lisboa: Presença, 1999, pp. 61-114; MARQUES, Fernando Pereira – “Sete Noites Sete Dias” in BRITO, J. M. Brandão (Coord.) – *op. cit.*, pp. 61-100.
- 7 SCHMITTER, Philippe C. – “Libertação por Golpe”, in *Portugal: Do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 1999, pp. 179-210.
- 8 Sobre este assunto veja-se MOREIRA, Adriano – “Fronteiras: do Império à União Europeia” in BRITO, J. M. Brandão (Coord.) – *op. cit.*, pp. 269-289.
- 9 CRUZ, Manuel Braga – “O Estado Democrático em Portugal”, in CRUZ, Manuel Braga, *Transições Históricas e Reformas Políticas em Portugal*. Lisboa: Bizâncio, 1999, p. 86.
- 10 De facto, se concordarmos que a identidade nacional é, normalmente, assumida como a partilha de uma auto-imagem que integra componentes étnicas, culturais e históricas, não podemos esquecer a sua dimensão internacional que, sobretudo no caso de Portugal, representa um papel muito importante.
- 11 Samuel Huntington celebrou a excepcionalidade da nossa revolução como sendo aquela que iniciou a *terceira vaga* da democratização. Cf. HUNTINGTON, Samuel P. – *The Third*

- Wave: Democratisation in The late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991; e “After Twenty Years: The Future of the Third Wave”, in *Journal of Democracy*, vol. 8, n.º 4, 1997, pp. 4-12.
- 12 Tiramós esta expressão de SCHMITTER, Philippe C. – “Especulações sobre a queda provável dos regimes autoritários”, in *Portugal: Do Autoritarismo à Democracia*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, 1999, pp. 288-289.
- 13 Continuamos a adaptar o pensamento de Schmitter em *Ibid.*, p. 290.
- 14 GOLDSTEIN Judith; KEOHANE, Robert – *op. cit.*, p. 15.
- 15 TEIXEIRA, Nuno Severiano – “A Política Externa, 1890-1986”, in PINTO, António Costa, *Portugal Contemporâneo, op. cit.*, p. 89.
- 16 LOURENÇO, Eduardo – “Identidade e Memória o Caso Português”, in FERREIRA, Eduardo de Sousa; OPELLO JR, Walter C. (org.) – *Conflitos e Mudanças em Portugal, 1974-1984*. Lisboa: Edição Teorema, 1985, p. 18.
- 17 MOREIRA, Adriano – *A Europa em Formação: A Crise do Atlântico, op. cit.*, p. 13.
- 18 Estamos a adaptar estes conceitos de BARROSO, José Durão – “O processo de democratização em Portugal: uma tentativa de interpretação a partir de uma perspectiva sistémica”, in *Análise Social*. Lisboa: ICS, n.º 95, 1987, p. 18.
- 19 PINTO, António Costa – “Settling Accounts with the Past in a Troubled Transition to Democracy: The Portuguese Case”, in Brito, Alexandra B.; et al. (ed), *The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2001, pp. 66.
- 20 SCHMITTER, Philippe C. – “A Consolidação da Democracia Política no Sul da Europa”, *op. cit.* p. 299.
- 21 O’DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C. – “Defining some Concepts”, in O’DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C; WITEHAED, Laurence (ed), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1986, vol. IV, p. 6.
- 22 PINTO, António Costa – “Settling Accounts with the Past in a Troubled Transition to Democracy: The Portuguese Case”, *op. cit.*, p. 66.
- 23 FERREIRA, José Medeiros – *Ensaio Histórico sobre a Revolução do 25 de Abril*. Lisboa: Edições Alfa, 1990, p. 83.
- 24 MIRANDA, Jorge – *A Constituição de 1976: Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*. Lisboa, 1978, p. 48.
- 25 Mas como sabemos, o homem não se pode definir como sendo um animal razoável. Ao longo da história, os processos de transição e ruptura repetem-se, e os homens são sempre impotentes para os conduzir de maneira perfeita. As perfeições históricas não existem. A democracia não se ganha, constrói-se. Recorde-se o que Kant escreveu a este propósito relativamente à “fase do terror” da Revolução Francesa: “Reconheço não poder fazer minha essa expressão que usam muitos homens sensatos: um certo povo (em via de elaborar a sua liberdade legal) não está amadurecido para a liberdade; os servos de um proprietário de terras não estão ainda amadurecidos para a liberdade; de igual modo também se diz que os homens não estão amadurecidos para a liberdade de consciência. Numa hipótese deste género, a liberdade nunca se produzirá; porque não se pode amadurecer para a liberdade se não se foi posto previamente em liberdade (é preciso ser livre para se poder servir-se utilmente das suas forças na liberdade). KANT, Emmanuel – *La Religion dans les Limites de la Simple Raison*. Paris : J. Vrin, 1952, p. 245.
- 26 Em *O Antigo Regime e a Revolução*, Alexis de Toqueville traça, de forma notável, uma análise dos momentos heróicos das revoluções. “Não creio que em qualquer outro momento da história se tenha visto, em qualquer outro ponto da terra semelhante número de homens, tão sinceramente apaixonados pelo bem público, tão realmente esquecidos dos seus interesses, tão absortos na contemplação de um grande desígnio, tão resolvidos a jogar nele tudo o que os homens na vida têm de mais caro, impondo-se a si próprios o esforço de erguerem acima

- das pequenas paixões do seu coração. É como que o fundo comum de paixão, de coragem e dedicação do qual saíram todas as grandes acções que vão encher a revolução francesa. Este espectáculo foi breve, mas teve belezas incomparáveis; jamais abandonará a memória dos homens”. Citado em ARON, Raymond – *As Etapas do Pensamento Sociológico*. Lisboa: D. Quixote, 1992, p. 241.
- 27 Jane Kramer jornalista da New Yorker citada por MAXWELL, Kenneth, *op. cit.*, p. 126.
- 28 Sobre este assunto veja-se PINTO, António Costa – *O Salazarismo e o Fascismo Europeu*. Lisboa: Editorial Estampa, 1992.
- 29 Num trabalho recente António Telo, de uma outra forma e com um arco cronológico mais sistemático, parece confirmar este nosso ponto de vista. Nas sua palavras: “É uma luta pela alma de Portugal da qual tudo o resto depende, nomeadamente a forma de ligação ao mundo”. TELO, António José – “A Revolução e a Posição de Portugal no Mundo”, in ROSAS, Fernando (Coord.), *Portugal e Transição para a Democracia (1974-1976)*. Lisboa: Colibri, 2000, p. 295.
- 30 SCHMITTER, Philippe C. – “Perigos, Dilemas e perspectivas da Consolidação da Democracia”, *op. cit.*, p. 476.
- 31 Sobre a importância da origem e tipos de transição militar, veja-se AGUERO, Filipe – “Democratic Consolidation and the Military in Southern Europe and South America”, in GUNTHER, Richard; DIAMANDOUROS, P. Nikiforos; PUHLE, Hans-Jurgen (ed), *The Politics of Democratic Consolidation, Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 124-165. Sobre o caso português veja-se CARRILHO, Maria – *Democracia e Defesa: Sociedade, Política e Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: D. Quixote 1994; MEDEIROS, Ferreira – *O Comportamento Político dos Militares. Forças Armadas e Regimes Políticos em Portugal no Século XX*. Lisboa: Estampa, 1996, espec. pp. 303-326.
- 32 CARRILHO, Maria, *op. cit.*, pp. 31-32.
- 33 SCHMITTER, Philippe C. – “Opinião Pública e ‘Qualidade’ da Democracia em Portugal”, *op. cit.*, p. 450.
- 34 *Programa do MFA*.
- 35 *Ibid.*
- 36 *Ibid.*
- 37 LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred; GUNTHER, Richard – “Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe” in GUNTHER, Richard; DIAMANDOUROS, P. Nikiforos; PUHLE, Hans-Jurgen (ed), *The Politics of Democratic Consolidation, Southern Europe in Comparative Perspective*. London: The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 85-86.
- 38 LOURENÇO, Eduardo – “A Galáxia Ideológica no pós-25 de Abril e suas raízes Culturais”, in AAVV, *Portugal: O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*. Lisboa: ICS, 1989, p. 72.
- 39 Sobre a luta ideológica que se trava dentro do MFA veja-se CORREIA, Ramiro et al. – *MFA e Luta de Classes*. Amadora: Ulmeiro, s/d., espec. pp. 75-105.
- 40 FERREIRA, José Medeiros – *Portugal, Os Próximos Vinte Anos, Posição de Portugal no Mundo*, VI Volume. Lisboa: Edição da Fundação C. Gulbenkian, 1988.
- 41 Para uma análise das diferentes fases da nossa política externa no período da transição veja-se TELO, António José – “A Revolução e a Posição de Portugal no Mundo”, *op. cit.*, pp. 275-315.
- 42 Citado por SOARES, Mário – *Portugal que Revolução? Diálogo com Dominique Pouchin*. Perspectivas e Realidades. Lisboa, 1976, p. 26.
- 43 SOARES, Mário – “Portugal e a Transição para a Democracia: um testemunho pessoal”, in ROSAS, Fernando (coord), *Portugal e a Transição*, *op. cit.*, p. 326.
- 44 TELO, António José – “As Relações Internacionais da Transição”, *op. cit.*, p. 233 e segs.
- 45 SOARES, Mário – *Nova Política Externa Portuguesa*. Lisboa: MNE, 1974, p. 6.

- 46 *Ibid.*, pp. 15-16, 26-28 e 44.
- 47 De acordo com Fernando Reino, que acompanhou de perto o desenrolar dos acontecimentos, nesta altura a opção europeia “não era (...) absolutamente clara”, nem “estava suficientemente amadurecida” REINO, Fernando – “Espanha e Portugal perante a Europa. Caminhos históricos nem sempre coincidentes”, in AAVV, *I Encuentro Peninsular de Historia de las Relaciones Internacionales*. APHRI/CEHRI, Salamanca, 1998, pp. 94-95.
- 48 Aqui ganham particular relevância as opções dos principais Partidos Políticos face à Integração de Portugal na Europa Comunitária. Veja-se os primeiros documentos dos Partidos Políticos e as suas opções em PS – *Declaração de Princípios, Programa e Estatutos do Partido Socialista Programa do Partido Socialista*. Lisboa, 1975; PPD – *Programa do Partido Popular Democrático*. Lisboa, 1975; PCP – *Programa do Partido Comunista Português*. Lisboa, 1975; CDS – *Declaração de Princípios*, 1974; *Programa do Partido do Centro Democrático Social*. Lisboa, 1975.
- 49 Cf. SOARES, Mário – *A Europa Connosco*. Lisboa: Edição Perspectivas e Realidades, 1976, pp. 49-53.
- 50 Designadamente: Bruno Kreisky, Chanceler e Presidente do Partido Socialista Austríaco; Willy Claes Presidente do Partido Socialista Belga; Felipe Gonzalez, Secretário do Partido Socialista Operário Espanhol; François Mitterand, Primeiro Secretário do Partido Socialista Francês; Joop Den Uyl, Primeiro Ministro Holandês; Francesco de Martino, Secretário Geral do Partido Socialista Italiano; Odvar Nordli Primeiro Ministro Norueguês; Willy Brandt, Presidente do SPD, Olaf Palme, Primeiro Ministro Sueco; Hans Janitschek, Secretário Geral da Internacional Socialista e, entre outros, de Otto Kersten, Secretário Geral da Confederação Internacional dos Sindicatos Livres.
- 51 SCHMITTER, Philippe C. – “Consolidação da Democracia Política no Sul da Europa”, *op. cit.* pp. 327-328.
- 52 António Gramsci citado por SCHMITTER, Philippe C. in *Ibid.*, p. 298.
- 53 SCHMITTER, Philippe C – in *Ibid.*, p. 315 e segs.
- 54 SOARES, Mário – Apresentação do Programa do I Governo Constitucional, *Diário da Assembleia da República*, n.º 17, Agosto de 1976, pp. 401-437, aqui p. 402.
- 55 *Ibid.*, p. 403.
- 56 Sobre este assunto veja-se LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred – “From Interim Government to Simultaneous Transition and Consolidation”, in LINZ, Juan; STEPAN, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 123-124.
- 57 *Constituição da República Portuguesa*. Princípios Fundamentais, Art.º 1. Lisboa: INCM, 1976.
- 58 SOARES, Mário in *Diário da Assembleia da República*, *op. cit.*, pp. 404-406.
- 59 CARNEIRO, Sá, *Ibid.*, p. 422.
- 60 *Ibid.*, p. 423.
- 61 BRITO, Carlos, *Ibid.*, p. 426.
- 62 SOARES, Mário, *Ibid.*, p. 433.
- 63 FERREIRA, Medeiros – “Portugal”, in ZORGBIBE, Charles, *Dicionário de Política Internacional*. Lisboa, 1990, p. 441.
- 64 *Ibid.*
- 65 SOARES, Mário in *Discurso perante a Assembleia da República – Exposição do Sr. P.M. sobre a adesão de Portugal à CEE*, *Diário da Assembleia da República*, 19 Março 1977.
- 66 *Ibid.*, pp. 404-406.
- 67 AMARAL, Freitas do in *Discussão sobre a adesão de Portugal*, in *Diário da Assembleia da República*, Março de 1977, p. 3037.
- 68 CARNEIRO, Sá, *Ibid.*
- 69 INGLÊS, Aboim, *Ibid.*

- 70 Tomamos o PS como referência, não só por se ajustar à comparação, mas sobretudo, por ser, de facto, o centro de poder na altura, ou seja, o governo.
- 71 INGLÊS, Aboim in *Discussão sobre a adesão de Portugal*, *op. cit.*, p. 3039.
- 72 BARREIROS, Acácio in *Ibid.*
- 73 *Ibid.*
- 74 *Discussão sobre a adesão de Portugal*, *op. cit.*, p. 3040.
- 75 No relatório Davignon de 1970 afirma-se na declaração de princípios dos seis, que: “A Europa unida deve fundar-se num património comum de respeito pela liberdade e pelos direitos humanos e reunir estados democráticos, dotados de um parlamento livremente eleito” citado em CAMPOS, Mota, *op. cit.*, p. 399.
- 76 Conselho da Europa, citado em EISFELD, Rainer – “Influências Externas sobre a Revolução Portuguesa: O Papel da Europa Ocidental”, in FERREIRA, Eduardo de Sousa; OPELLO JR, Walter C. (org.), *Conflitos e Mudanças em Portugal 1974-1984*. Lisboa: Teorema, 1985, p. 87.
- 77 Segundo Eisfield “a Comunidade Europeia – e nela em especial a Republica Federal Alemã – agiram em 1975 em vez dos EUA”. EISFELD, Rainer – “A Revolução dos Cravos e a Política Externa: o Fracasso do pluralismo Socialista em Portugal a seguir a 1974”, *op. cit.*, p. 127.
- 78 Citado por EISFELD, Rainer – “A Revolução dos Cravos e a Política Externa: o Fracasso do pluralismo Socialista em Portugal a seguir a 1974”, *op. cit.*, p. 111.
- 79 Citado por EISFELD, Rainer – “Influências Externas sobre a Revolução Portuguesa: O Papel da Europa Ocidental”, *op. cit.*, p. 87.
- 80 Comissão das Comunidades Europeias citado em *Ibid.*
- 81 Plataforma de Acordo Constitucional MFA-Partidos.
- 82 Citado em EISFELD, Rainer – “A Revolução dos Cravos e a Política Externa: o Fracasso do pluralismo Socialista em Portugal a seguir a 1974”, *op. cit.*, p. 110.
- 83 Citado por EISFELD, Rainer – “Influências Externas sobre a Revolução Portuguesa: O Papel da Europa Ocidental”, *op. cit.*, p. 87.
- 84 AMARAL, Freitas – “A Transição portuguesa para a democracia” in ESPADA, João Carlos (Coord), *A Invenção Democrática*. Lisboa: ICS, 2000, p. 211.
- 85 Citado em EISFELD, Rainer – “A Revolução dos Cravos e a Política Externa: o Fracasso do pluralismo Socialista em Portugal a seguir a 1974”, *op. cit.*, p. 100.
- 86 Estamos a adaptar o conceito de “Europeanization” defendido por Attila Agh, segundo o qual: “‘Europeanization’ has not been an empty political slogan but a catch-up and effective safeguard against sliding back into authoritarian rule. Europeanization has also meant the reinforcement of the European tradition of parliamentary system with its leading role in political transition. Citado por MAGONE, José – *European Portugal. The Difficult Road to Sustainable Democracy*. London: Mcmillan Press, 1997, p. 4.
- 87 MFA in *Documento dos Nove*.
- 88 Citado por FERNANDES, António José – *Portugal e a Comunidade Europeia, O Alargamento para Sul*. Braga: Livraria Cruz, 1981, p. 246.
- 89 *Ibid.*

# DEMOCRACIA EUROPEIA: A AUDÁCIA NECESSÁRIA

*Guilherme d'Oliveira Martins*

*“When I was at home I was in a better place, but travellers must be content”  
(Shakespeare – As You like)*

A União Europeia não é uma realidade eterna ou irreversível. Em 1945, a memória da Primeira Guerra e o receio de um novo conflito levaram os europeus mais lúcidos a propor uma audaciosa democracia supranacional que permitisse a reconstrução de um continente destruído, a criação de condições duradouras de paz e uma defesa eficaz para uma “guerra fria” que não se sabia se iria e quando tornar-se quente. Nascia a pequena Europa, a partir da solidariedade franco-alemã, que procurava esquecer os fantasmas que povoavam a galeria dos espelhos de Versalhes – desde a proclamação do Império de Bismarck até às sanções trágicas de 1919. Com a presença da sombra de Estaline, a Comunidade Europeia queria organizar a economia e defender-se bem das ameaças, evitando novas aventuras...

Em 1989, com o fim da guerra fria, o projecto europeu mudou de natureza. As novas circunstâncias ditaram que a “pequena Europa” cedesse lugar à grande Europa. Muitos gostariam, porém, de continuar na casa antiga, ao fogo da lareira. Mas os europeus foram chamados a uma nova viagem – plena de sobressaltos e incertezas. É certo que havia o “mercado único”, a livre circulação de pessoas, mercadorias, capitais e serviços, a união económica e monetária, o projecto (e depois a realização) da moeda única, mas, em bom rigor, havia agora a questão essencial da solidariedade com “a outra Europa”, o território do silêncio e do Gulag. O termo da guerra fria não nos deveria conduzir, de novo, a Versalhes, esquecidos de tudo e apenas desejosos do calor caseiro.

O dilema entre aprofundamento e alargamento deixou de fazer sentido. Em teoria, o alargamento deveria dar tempo ao tempo. Mas as jovens democracias do centro e do leste da Europa já lá estavam, à espera – a tentar refazer a “primavera dos povos”, agora como deveria ser. Num mundo perigoso, os europeus eram (e são) chamados a criar, antes de tudo, um espaço de paz e segurança em todo o continente. A moeda única é uma âncora. As cooperações reforçadas poderão ser factores de coesão, mas o primeiro objectivo é regular estavelmente a balança da Europa.

Há quem ainda não compreenda esta verdade elementar – ou criamos um espaço de paz e segurança, com a definição de interesses vitais comuns, com uma cláusula de segurança colectiva, com uma relação atlântica positiva e descomplexada (pois o unilateralismo contraria-se com bom senso e sentido prático), com pensamento próprio e objectivos realistas, ou semeamos as bases da fragmentação e da cizânia. Por isso, a questão turca não pode ser apreciada à luz de uma teoria sobre os métodos e os calendários ideais, mas sim à luz de um necessário equilíbrio político europeu, que passa decisivamente pelo Mediterrâneo Oriental. E quem fala de espaço de paz, tem de apontar também para uma zona de desenvolvimento sustentável e de coesão económica e social e para um espaço de diversidade cultural.

A União Europeia baseia-se nas soberanias nacionais dos Estados membros, que livremente decidiram partilhar a soberania europeia, correspondente às competências comunitárias, definidas pelos Tratados. Importa, por isso, clarificar a esfera própria das competências comunitárias, o regime jurídico fundamental a que obedecem as relações entre a União, os Estados e os cidadãos, impedindo a extensão artificial e burocrática de competências à custa de poderes constitucionais dos Estados. Com o alargamento da União em resultado do fim da guerra fria e com a necessidade de corresponder aos novos desafios resultantes da mundialização e da exigência de garantir que a União Europeia possa ter uma voz própria no contexto internacional, entenderam os Estados membros no Conselho Europeu de Laeken de Dezembro de 2001 lançar um processo de revisão dos Tratados de modo a adaptar as instituições às novas circunstâncias. Para tanto, uma Conferência Intergovernamental seria antecedida de um processo preparatório participado, sem carácter deliberativo, através da convocatória da Convenção para o Futuro da Europa. À semelhança do que acontecera na elaboração da Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, os trabalhos de uma Convenção permitiriam o envolvimento da opinião pública europeia na tarefa de reforma das instituições. A nova Convenção elaboraria um contributo para o futuro Tratado de natureza constitucional da União.

Segundo o mandato de Laeken, a Convenção foi chamada a reflectir sobre a questão de saber se “a simplificação e a reestruturação não deveriam conduzir, a prazo, à adopção na União de um texto constitucional”. E perguntava: “Quais deverão ser os elementos de base dessa Constituição? Os valores defendidos pela União, os direitos fundamentais e as obrigações dos cidadãos, as relações dos Estados-membros da União?” Aliás, estas perguntas vinham na sequência da necessidade de a Convenção reflectir “sobre a conveniência de incluir a Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado de base e colocar a questão da adesão da Comunidade Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem”. Foi com base nestes desafios e partindo de um primeiro consenso sobre a necessidade de integrar a Carta do Tratado com força obrigatória que uma forte maioria da Convenção começou por falar de Tratado de natureza constitucional e depois de Constituição da União Europeia.



Quando se fala de Constituição para a Europa não se está a pensar, porém, numa lei fundamental para uma nação europeia ou para *um* povo europeu, e muito menos de uma legitimidade constituinte atribuída à Conferência Inter-governamental (CIG), a partir das propostas da Convenção. A União Europeia tem como pedra angular a diversidade – definindo-se como uma União de Estados e Povos. Estava em causa, assim, um Tratado de natureza constitucional, que pressupunha a legitimidade originária dos Estados, que, com respeito pelas Constituições nacionais, mantêm sempre a última palavra decisória através do instituto da ratificação. A Constituição da União não se sobrepõe, por isso, às Constituições nacionais relativamente aos poderes soberanos nacionais. Uma coisa são as competências inerentes à soberania nacional, para as quais prevalecem as Constituições nacionais, outra são as competências próprias da União ou as exercidas em comum, para as quais prevalece naturalmente a Constituição Europeia. O que está em causa é a criação de uma “democracia supranacional” de natureza *sui generis*, diferente da democracia dos Estados e de uma mera lógica intergovernamental. Trata-se de dar ênfase a uma legitimidade europeia autónoma, baseada na coexistência entre as soberanias dos Estados e a soberania partilhada dos povos e dos cidadãos europeus.

A legitimidade democrática europeia envolve os Estados e os cidadãos. Neste sentido, após a apresentação das conclusões da Convenção para o Futuro da Europa, os governos é que têm a última palavra na CIG. O projecto de Constituição da União Europeia é uma base de trabalho, que deve ser lida atentamente. Infelizmente, há muitas pessoas a pronunciarem-se sobre o tema, dizendo exactamente o contrário do que foi escrito pela Convenção. O texto agora concluído, ainda que careça de aperfeiçoamentos, constitui um progresso. Iremos, por exemplo, deixar de ter uma longa manta de retalhos, pouco compreensível para o cidadão comum. Mas importa que os representantes dos governos não se deixem tentar por dois riscos igualmente negativos – a prevalência da fragmentação nacional e a tentação da fuga para diante no sentido de um superestado. Se lermos com atenção o resultado dos trabalhos da Convenção, verificaremos que esta procurou evitar dois perigos – reforçando a expressão de uma vontade comum e recusando a lógica presidencialista, que começou por ser sugerida pelo Presidente Valéry Giscard d’Estaing, mas que veio a ser recusada.

Prevaleceu, sim, uma orientação de maior equilíbrio entre poderes – tendo ao longo dos debates da Convenção havido especial insistência na necessidade de impedir a conflitualidade entre dois executivos, o Conselho e a Comissão. Há quem continue a centrar o debate sobre a Constituição ora na presidência rotativa do Conselho Europeu, ora na composição da Comissão... Em bom rigor, esses temas, tendo relevância simbólica, estão longe de ser os essenciais. A distribuição do poder entre as instituições revela-se da maior importância, no entanto devemos ater-nos, fundamentalmente, à igualdade entre os Estados na condução do governo da União, à consciência por parte dos cidadãos europeus de que a igualdade jurídica entre os Estados tem de se traduzir em soluções concretas para o dia a dia da vida da União repercutindo-se em coesão econó-

mica, social e territorial e em lealdade relativamente ao projecto comum. A defesa dos interesses e dos valores europeus, a consagração de um sistema de separação e interdependência de poderes e de freios e contrapesos, que evite e previna a divisão entre pequenos e grandes países europeus, e a necessidade de criar um Senado ou Conselho legislativo constituem as questões fundamentais numa futura Constituição para a Europa.

Numa União de Estados e de Povos, é essencial tornar claro para o cidadão europeu que os poderes comunitários, e em especial o poder legislativo, têm de resultar da convergência das duas legitimidades – dos Estados e dos cidadãos. Por esta razão defendo, há muito, a necessidade de se adoptar o método senatorial, ou seja, o poder legislativo deve ser exercido pelo Parlamento Europeu, em representação dos Povos e dos cidadãos, e por uma Câmara dos Estados, onde estes estejam representados igualmente, à semelhança do que ocorre, por exemplo, na Confederação Helvética. No fundo, os cidadãos ou os Povos e os Estados terão de estar adequadamente representados, de modo que as respectivas legitimidades sejam, de facto, relevantes na vida europeia. Para que a esfera nacional ou local não seja posta em causa e para garantir uma acrescida competência de acompanhamento das questões comunitárias atribuída aos parlamentos nacionais, deve, assim, não só preservar-se o princípio da subsidiariedade e o instrumento proposto pela Convenção, no sentido de prever um alerta parlamentar perante as iniciativas da Comissão que possam ferir a esfera de poderes das assembleias legislativas, mas também uma estrutura de permanente de legitimação, capaz de envolver Estados e cidadãos. O instrumento proposto pela Convenção se constitui um avanço com muito mais consequências do que à primeira vista possa parecer, terá, porém, de ser completado pelo reforço técnico e político dos parlamentos, enquanto expressão das soberanias nacionais e pela ligação mais estreita entre as duas legitimidades.

## **A EUROPA EM BUSCA DE UMA CONSTITUIÇÃO**

Revela-se fundamental preservar e actualizar o equilíbrio de poderes e competências que permitiu o sucesso da União Europeia. A herança de Montesquieu tem de ser lembrada. Não deverá, por isso, haver dúvidas sobre quem detém o poder legislativo ou o poder executivo. A Comissão representa o interesse geral, o Conselho e a Comissão terão de completar-se, o Parlamento Europeu deverá cultivar, em nome dos cidadãos e dos Povos, ligações institucionais mais fortes com a legitimidade democrática e parlamentar dos Estados. Mas, teremos já uma Constituição Europeia? É fundamental sabermos com exactidão de que estamos a falar. Evite-se, por isso, conceder, de modo precipitado, ao constitucionalismo europeu uma configuração que não tem. A Constituição já existe, em sentido material. A organização e o funcionamento das instituições e a relação com os cidadãos no exercício das competências da União já têm consagração – como Magna Carta europeia. O que se pretende agora é

dar a essa lei fundamental um sentido mais claro para os cidadãos. Não se trata de um mero estatuto apenas ligado às instituições, mas da definição das bases essenciais da “democracia supranacional europeia” – consagrando princípios, instituições e políticas, bem como a Carta Europeia dos Direitos, com força obrigatória, no âmbito das competências da União, com respeito pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Trata-se, afinal, de retirar as devidas ilações relativamente ao facto de na União Europeia haver as soberanias nacionais ao lado de uma soberania europeia partilhada, limitada e baseada numa “rede constitucional” de tipo novo, não confundível com uma ideia de super-Estado.

A soberania “originária” é dos Estados – não é de mais insistir nesta ideia. O poder constituinte no seio da União é derivado. Por isso, a Convenção não teve nem poderia ter, competências de natureza constituinte – ao contrário de outras Convenções históricas representativas de realidades nacionais. A Convenção de Filadélfia (1787) sucedeu ao nascimento da Nação americana, não havendo dúvidas entre esses convencionais de que a eles cabia uma legitimidade constituinte própria. A Convenção de 1787 foi constitucional – tendo sido assinada por 39 dos 55 delegados e por doze dos treze Estados. O representante do Delaware, John Dickinson, ausentou-se, mas solicitou a outro delegado que assinasse em seu nome e o Estado de Rhode Island recusou-se pura e simplesmente a enviar delegados, com o argumento de que não era favorável a um governo nacional que interferisse nos negócios do Estado. Na União Europeia, a regra da aprovação constitucional é a da unanimidade – em virtude de o poder constituinte ser dos Estados soberanos membros, o que obriga à ratificação de todos.

Questão diferente é a de poder prever-se, no futuro, que a revisão de algumas normas técnicas dos Tratados, desde que sem natureza constitucional, possa ser feita por maioria super-qualificada e sem obediência ao instituto da ratificação. É um tema prematuro, que no futuro ganhará actualidade, e que terá de ser definido sem ambiguidades, devendo a Constituição Europeia clarificar o que pode estar fora dos poderes constituintes nacionais e partilhados, cabendo à esfera legislativa europeia. Quanto à prevalência de normas constitucionais europeias sobre normas constitucionais nacionais, não se esqueçam os termos em que se consagra o primado do direito comunitário – definido pela jurisprudência do Tribunal de Justiça em aplicação de normas dos tratados em vigor, no âmbito da soberania europeia compartilhada. Aí já não funciona a lógica puramente nacional. As normas constitucionais nacionais não são postas em causa pela aplicação de normas no âmbito dos poderes exclusivos da União, devendo haver compatibilidade expressa entre as duas esferas (comunitária e nacional) quando haja competências partilhadas. Eis porque todos os cuidados devem ser tomados nas fronteiras entre as ordens comunitária e constitucional de cada Estado – sem acenar falsos fantasmas e prevenindo as situações controversas, como já ocorreu em Portugal nas últimas revisões constitucionais.

O Tratado Constitucional da União Europeia, que adopta a designação de Constituição, tem um carácter inédito e *sui generis*. E se existe já hoje uma

Constituição material, a verdade é que a Constituição formal representa um valor acrescentado, com consequências jurídicas. E é indispensável que os parlamentos nacionais o compreendam. Os poderes exclusivos da União e os poderes partilhados entre a União e os Estados já existem e correspondem à soberania compartilhada europeia. Eis porque o debate constitucional europeu não pode ficar-se pela superfície das coisas. E se tudo aponta para que venha a haver referendos em diversos Estados da União sobre a nova Constituição Europeia é fundamental que o debate seja claro e não falacioso, usando argumentos sérios. Não devem prevalecer os falsos argumentos ditados pelos egoísmos nacionais ou a ilusão de que a unanimidade defende melhor os interesses comuns.

Portugal – ou qualquer outro Estado médio ou pequeno – só tem a ganhar com uma Europa política eficaz e actuante. E tem tudo a perder com a prevalência das lógicas exclusivamente nacionais e proteccionistas, que apenas favorecem as maiores potências. As fronteiras abertas determinam a interdependência e a necessidade de haver quem defenda os interesses e os valores comuns e quem represente as duas legitimidades democráticas, a dos Estados e a dos Povos e cidadãos. Deste modo, a União Europeia não pode ser confundida nem com uma mera organização inter-governamental nem com uma cornucópia de fundos e subsídios. A coordenação de políticas económicas, o federalismo fiscal, a coesão económica, social e territorial, a economia social de mercado e o pleno emprego constituem horizontes essenciais para a compreensão e para a afirmação do “modelo social e político europeu”. A União Europeia de 25 ou 30 membros terá, assim, de ser porventura menos ambiciosa no desenvolvimento das políticas e dos objectivos partilhados por todos, devendo ser mais exigente na definição de um núcleo fundamental dos interesses comuns.

Precisamos de mais Europa política, de maior capacidade de afirmação da política externa e de defesa comum, numa lógica de segurança, de paz, de desenvolvimento sustentável e de diversidade cultural. Assim, a lógica da unanimidade e do veto só prejudica o bem comum europeu. Deve, por isso, substituir-se a invocação do interesse vital nacional do “compromisso de Luxemburgo” (Janeiro de 1966) pela salvaguarda dos interesses vitais comuns. Basta recordarmo-nos do que foi a difícilíssima negociação da Agenda 2000 ou o confronto a propósito do Tratado de Nice, em que Portugal, sob a condução, por todos reconhecida como exemplar, de António Guterres, pôde combater os egoísmos dos grandes, procurando jogar na lógica supranacional. Pelo contrário, veja-se como o Pacto de Estabilidade e Crescimento tem sido confrontado com mil vicissitudes, em virtude de estar enleado numa perspectiva em que os níveis supranacional e inter-governamental aparecem confundidos. Afinal, a rigidez contra a qual levantou a voz o Presidente da Comissão (Romano Prodi era chefe do governo italiano quando o Pacto foi delineado, conhecendo bem as reticências de todos, contra a insistência da Alemanha de Theo Weigel, à solução encontrada) é resultado de não haver uma autêntica concepção supranacional, envolvendo a coordenação das políticas económicas e o federalismo

fiscal – que permitiriam uma leitura mais inteligente, pela qual tem pugnado desde sempre Jacques Delors, que não ponha no mesmo saco países com dívidas públicas na ordem dos cem por cento, países da coesão e países com equilíbrios estruturais já alcançados. A ideia de convergência social (que não esqueça o investimento reprodutivo e o combate pela coesão e o pleno emprego), de que falou António Sousa Franco, e que eu próprio sustentei no Outono de 2001 ao lado de Laurent Fabius tem de ser compatibilizada com a lógica supranacional.

## AS DUAS LEGITIMIDADES DA DEMOCRACIA SUPRANACIONAL

A Constituição da União Europeia tem, em suma, insista-se, de partir da compreensão de que a democracia supranacional se baseia em duas legitimidades e em duas soberanias – a dos Estados membros e a dos povos europeus, que envolve a cidadania europeia. A arquitetura constitucional deve reflectir essa complementaridade. Estamos perante uma União de Estados e Povos livres e soberanos - que acordaram em partilhar uma parte da sua soberania. Trata-se de uma solução *sui generis*, que não deve ser integrada na tipologia tradicional dos sujeitos de Direito Internacional. A União Europeia não é um Estado nem uma organização internacional. Não pode ser, por isso, confundida com um Estado federal. Por outro lado, a Carta Europeia dos Direitos Fundamentais, sendo integrada no novo texto constitucional, com força obrigatória, constituirá uma base clara para a consagração de um acervo jurídico-político e institucional indispensável para a definição não só dos termos em que a União decide e em que manifesta a sua vontade, interna e externamente, na defesa dos interesses comuns, mas também como devem desenvolver-se as relações entre a União e os cidadãos. Para tanto, deve haver separação e interdependência de poderes, nomeadamente entre o legislativo e o executivo, tornando-se claro que a Comissão, órgão supranacional por excelência, sede do poder executivo, deve ser investida pelo Parlamento Europeu, sendo constituída a partir do resultado das eleições europeias e da composição parlamentar. Aliás, não fará sentido continuar a haver eleições para o Parlamento Europeu sem consequências políticas práticas na condução da União – sendo ainda urgente envolver activamente os parlamentos nacionais no processo de decisão e de legitimação comunitário.

Não tenhamos medo das palavras. É indispensável deixar claro para as opiniões públicas e para os cidadãos que a União Europeia é uma realidade inelutável, tornando-se necessário criar as instituições e os procedimentos que garantam a democracia, a eficácia e a transparência. Há interesses comuns que têm de ser defendidos a partir da regra da maioria qualificada. Os passos têm, contudo, de ser seguros. A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e o espaço de liberdade, segurança e justiça devem ser comunitarizados. Com prudência e pragmatismo, deve consolidar-se o *método comunitário* e abrir-se caminho às cooperações reforçadas (essenciais numa Europa a 25) bem como

ao método aberto de coordenação, com a preocupação de salvaguardar uma coesão sentida e participada pelos cidadãos e nunca artificial ou iluminada.

Falemos, pois, de Constituição no sentido forte e mais nobre do termo, como Lei Fundamental, em nome de uma comunidade democrática e plural de destinos e valores e de uma nova legitimidade europeia. E se lermos bem o mandato de Laeken, verificaremos que não se trata de uma mera Constituição clássica ou estatutária, preocupando-se também, na linha do Acto Único Europeu, com os objectivos de coesão económica e social ou com a dimensão europeia da educação e da cultura. O Presidente da Convenção Valéry Giscard d'Estaing compreendeu-o ao aceitar ligar o debate sobre a governação económica à dimensão social da Constituição, concordando, assim, com a moção sobre o tema que tive o gosto de subscrever e de defender. A União Europeia é, assim, chamada à coragem. Não para correr atrás do unilateralismo, mas para reforçar, no dizer de Mário Telò, os instrumentos políticos comuns que permitam o protagonismo da União Europeia no mundo, como autêntica potência civil, apta a construir uma parceria entre iguais com os Estados Unidos, como defendeu John F. Kennedy na célebre carta que enviou a Jean Monnet.

Nós, europeus, temos de ter bem presente, na acção e na reflexão, o facto de estarmos a construir uma realidade nova, na qual são protagonistas Estados e Povos. A Europa, que se caracterizou, durante séculos, pela recorrência de guerras civis intermináveis e sangrentas, tem de consolidar uma União, com audácia e sabedoria, e tem de preparar uma Constituição na qual os cidadãos se revejam. Sendo certo que os tratados em vigor já formam uma *Constituição material*, na acepção de W. Bagheot, do que se trata agora é de dotar a União de um tratado constitucional coerente, legível, simples e mais acessível aos cidadãos. Recorde-se que o Tribunal de Justiça no Parecer 1/91 (14.12.91) afirma que o Tratado CEE constitui a carta constitucional de um Comunidade de direito e que as características essenciais da ordem jurídica comunitária são o seu primado em relação ao direito dos Estados-membros e o efeito directo de muitas das suas disposições. Os Estados terão, no entanto, a palavra final, em sede de ratificação, quanto ao novo texto de natureza constitucional, mas quando o fizerem irão consagrar um novo tipo de Lei Fundamental, na qual coexistirão a soberania europeia e as soberanias nacionais, no âmbito da *democracia supranacional*.

Disponemos, assim, de uma Constituição para a Europa – enquanto repositório de um acervo complexo, desde a panóplia de direitos e deveres fundamentais, liberdades e garantias e de direitos sociais até à consagração da cidadania europeia e à configuração das instituições e dos órgãos representativo com os respectivos poderes e competências.

Uma federação de Estados-nações, que seja uma União de povos e cidadãos livres e soberanos, necessita, deste modo, de reforçar a legitimidade democrática e o método comunitário, com definição das competência próprias, repartição clara de poderes entre instituições, manutenção do equilíbrio entre Conselho, Comissão e Parlamento e reforço da capacidade executiva da União. Neste

sentido, a Constituição da União Europeia deverá constituir-se, antes do mais, numa garantia para os cidadãos e para os Estados da igualdade e de uma defesa solidária dos interesses e valores comuns. Eis porque o debate não pode ser meramente estatutário. À lógica imperial e intergovernamental devemos contrapor, por isso, a lógica democrática e supranacional, em lugar de qualquer timidez defensiva. Ao relermos os “Federalist Papers”, onde Hamilton, Jay e Madison, sob o pseudónimo comum de Publius, nos legaram reflexões luminosas sobre o nascimento de uma nação, temos a sensação de que, ressalvadas as distâncias e considerando a originalidade da construção da União Europeia, estamos hoje a assistir a um processo de criação de um “código genético” que vai ser decisivo para o desenvolvimento de um projecto comum e de uma democracia supranacional, em nome das causas da paz e do desenvolvimento. A União Europeia deverá, assim, deixar de ser uma construção técnica ou funcionalista, para se tornar uma realidade política ou uma potência cívica, com voz activa na cena mundial, participada pelos cidadãos europeus nas suas decisões fundamentais.

### **A HERANÇA DOS PEQUENOS PASSOS E DO EQUILÍBRIO – O MÉTODO COMUNITÁRIO**

Uma Constituição da União Europeia terá de ser um factor essencial de afirmação de uma vontade política, congregando as legitimidades dos Estados e dos cidadãos. A recusa de passos corajosos no sentido da democracia supranacional só pode beneficiar os grandes países. Por isso, as vezes que defendem os privilégios nacionais estão profundamente equivocadas e esquecidas de que mais facilmente esses privilégios poderão ser usados contra os pequenos e médios países do que o contrário. Numa palavra, o veto só prejudica o projecto europeu no seu conjunto e países médios como Portugal, em especial. A Constituição da União Europeia tem, assim, de partir da compreensão de que a democracia supranacional se baseia em duas legitimidades e em duas soberanias – a dos Estados membros e a dos cidadãos e dos povos europeus. A arquitectura constitucional deve reflectir essa complementaridade. Devemos, por isso, reforçar *o método comunitário*. António Vitorino e Michel Barnier têm insistido, e bem, nesse sentido. Ao invés das lógicas do veto e da unanimidade, contrárias à defesa de um interesse vital comum que, a prevalecerem, põem em causa a solidariedade europeia e a igualdade entre os Estados, *o método comunitário* é um sistema de defesa e salvaguarda dos interesses comuns em que: a Comissão representa *o interesse geral* europeu, detendo o monopólio da iniciativa legislativa; o Conselho é legitimado pelos governos dos Estados membros; o Parlamento Europeu representa os cidadãos e os povos europeus; o Conselho e o Parlamento exercem o poder legislativo, devendo agir, em regra, segundo o método da codecisão; o Conselho deve votar, em princípio, por maioria qualificada, salvo quando emende uma proposta da Comissão, circunstân-

cia em que é necessária a unanimidade; e o Tribunal de Justiça exerce o poder jurisdicional independente, sendo o garante da legalidade e da União de direito. Este “método puro” tem hoje muitas exceções, quer quanto ao direito de propositura quer relativamente aos procedimentos. A unanimidade é exigida em domínios como a fiscalidade, a política social, a livre circulação de pessoas e o direito de voto. E nos segundo e terceiro pilares, em relação à PESC e à cooperação policial e judiciária, o carácter das decisões continua a ser essencialmente intergovernamental.

O “método comunitário” tem de ser salvaguardado, em nome da defesa e salvaguarda dos valores e interesses comuns, visando a *transparência* nas decisões, a *coerência*, a *eficiência*, o *tratamento equitativo* dos Estados, a *síntese dos interesses* em presença e a salvaguarda do *respeito da legalidade*. A complementaridade entre a actuação comunitária e a intervenção dos Estados, o direito de iniciativa da Comissão, a regra da maioria qualificada e os seus efeitos benéficos na superação de impasses sentidos na vida da Comunidade Europeia devem ser realçados. Recorde-se que relativamente ao mercado interno, as decisões arrastaram-se antes do Acto Único e que em relação ao Ambiente o mesmo se passou antes de Maastricht. Em ambos os casos, só a adopção do sistema de maioria qualificada fez avançar os processos. A estagnação no campo da harmonização fiscal, com graves consequência para a opacidade, a evasão e a fraude, ilustra bem esta exigência.

O método intergovernamental não pode ser a pedra angular da democracia supranacional europeia. Partindo da soberania originária dos Estados, a verdade é que estes partilham-na no seio da União, em domínios específicos, para a defesa eficiente e democrática dos interesses comuns. Isto significa que a *democracia europeia* deve privilegiar a regra da maioria qualificada, reservando a unanimidade para decisões que afectem o equilíbrio institucional ou que derroguem regras comuns dos tratados... Nesta perspectiva, respeitando o princípio da subsidiariedade, o método comunitário deve coexistir com outros modos de acção flexíveis - como as cooperações reforçadas e o método aberto de coordenação.

Quanto à previsão da figura do Presidente do Conselho Europeu e do fim do princípio da rotatividade das presidências no Conselho. Muitas vozes levantaram-se durante os trabalhos da Convenção contra a ideia - em nome do princípio da igualdade entre os Estados. Deverá, com efeito, manter-se o equilíbrio entre os interesses dos Estados e dos cidadãos recusando-se o reforço do Conselho em detrimento da Comissão. Uma cedência que envolvesse o enfraquecimento das competências da Comissão, enquanto garante da defesa do interesse geral europeu, desestabilizaria em profundidade as instituições europeias. Não poderá aqui haver cedências à lógica intergovernamental, que traz no bojo, como o cavalo de Tróia, a lógica dos egoísmos nacionais e de um Directório dos grandes, incompatível com uma defesa equilibrada dos interesses comuns. O mais importante é o equilíbrio global entre todas as instituições (mais do que a própria rotatividade, que a vinte cinco começa a ser algo vaga), evitando-se



conflitos e duplicações. Tal equilíbrio deve ser completado por um sentimento positivo de pertença dos cidadãos europeus – assente em duas ideias simples, a de que no processo decisório europeu não pode haver cartas marcadas, devendo funcionar a democracia, permitindo que todos os Estados e cidadãos possam estar do lado da maioria ou da minoria, e a de que a legitimidade do número ou da população tem de se complementar por um sistema de freios e contrapesos que impeça a divisão da balança europeia do poder entre grandes e pequenos países.

Impõe-se formular de modo simples e muito claro os termos da reflexão europeia. Deixámos de poder pensar numa lógica exclusivamente nacional. O Estado-nação continua a ser importante, mas é demasiado grande ou demasiado pequeno para estar só na resolução de questões que tradicionalmente lhe estavam reservadas em exclusividade. A soberania nacional (para ser eficaz) vai ter de coexistir e de ser completada com a soberania europeia. O “sentimento de pertença”, a identidade nacional, o patriotismo constitucional, a coesão económica, social e territorial têm de se afirmar num contexto de fronteiras abertas. Por isso, é indispensável saber se as opiniões públicas nacionais e se a opinião pública comunitária são mobilizáveis, e de que maneira, para reforçar uma soberania democrática europeia.

## UNIDADE NA DIVERSIDADE

Tudo está, afinal, em saber como é que os governos europeus vão fazer passar para as opiniões públicas estes temas. Prevalecerá uma atitude passiva? Haverá a audácia, que permita fazer ver às opiniões públicas nacionais que a Europa só poderá ser um factor activo de paz e de desenvolvimento se não se limitar a ter uma posição subalterna e passiva na ordem internacional? Como tornar claro que para Estados de dimensão intermédia, como Portugal, não interessa estar a criar uma fractura entre grandes e pequenos países nem interessa jogar na mera lógica intergovernamental? Como evidenciar que a igualdade entre Estados exige a adopção da maioria qualificada como regra, a prazo, nas decisões do Conselho de Ministros para a defesa dos interesses comuns? Como concretizar uma República Europeia como União de Direito, com personalidade jurídica, com uma Constituição de tipo novo, com uma Carta de Direitos Fundamentais, com cidadania europeia, com salvaguarda do princípio da subsidiariedade, com simplificação nos procedimentos e nos instrumentos jurídicos e com maior participação das pessoas?

Qualquer destes domínios exige passos muito seguros e uma forte legitimação democrática. Não se invoque, porém, o precedente do fracasso da Comunidade Europeia de Defesa. No início dos anos cinquenta, pouco antes da morte de Estaline (1953), havia que organizar a defesa no território alemão, o que só poderia ser feito, em virtude das sequelas da guerra, com cidadãos alemães sob comando europeu. A criação de uma Comunidade Política Europeia

constituía, assim, uma questão de essencial de segurança no contexto da guerra fria. A chegada ao poder de Krutchev e a eclosão dos conflitos coloniais no norte de África e na Indochina tornaram menos premente a nova organização política europeia. Hoje, o alargamento da UE exige uma “pilotagem política comum” e a existência de um núcleo mais activo e dinâmico. E não se diga que há duplicação de esforços entre a OTAN e a União Europeia, quando tem de se estabelecer uma complementaridade de funções e tem de se adoptar uma nova visão integrada de segurança, interna e externa, envolvendo meios militares e civis. A União Europeia precisa, assim, de adoptar instrumentos que lhe permitam defender-se e defender os cidadãos frente às novas ameaças, ao terrorismo e às armas de destruição maciça. Afinal, só poderemos ultrapassar a insignificância e a subalternidade no âmbito mundial definindo, com clareza, objectivos no sentido da paz e do desenvolvimento. Não se trata, pois, de imitar a estratégia americana, mas de encontrar um espaço próprio de afirmação estratégica, capaz de considerar a globalização numa perspectiva atenta a uma cultura de solidariedade e de paz.

A Constituição para a Europa visa, assim, criar a “unidade na diversidade”, apta a representar os cidadãos e a agir eficazmente na cena internacional. Comunidade Europeia, União Económica e Monetária e União Política, Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, Identidade de Defesa, de Segurança Comum e de Paz necessitam de uma Magna Carta que limite o poder e que consagre o primado da lei, a legitimidade democrática e a justiça como horizonte de valor. Eis porque a Constituição deve funcionar como garantia cívica, política e jurídica e não como fundamento de alargamentos ilegítimos de poderes e competências. Aliás, se persistem dúvidas sobre a extensão das maiorias qualificadas ou sobre a preservação do método comunitário, será mais verdadeiro retirar, em princípio, das competências comuns as matérias sobre que se quer manter a regra da unanimidade, que está nos antípodas do método comunitário.

INSTRUÇÕES PARA OS AUTORES .....	3
NOTA DE ABERTURA .....	5
INTRODUÇÃO .....	7
INTRODUCTION TO THIS SPECIAL ISSUE .....	9

PARTE I / PART I  
OS DESAFIOS DA DEMOCRATIZAÇÃO  
THE CHALLENGES TO DEMOCRATISATION

OS DESAFIOS DA DEMOCRATIZAÇÃO NO MUNDO GLOBAL .....	13
<i>Maria Raquel Freire / Fernando de Sousa</i>	
THE STATE AFTER THE NEW WORLD ORDER: LIBERAL DREAMS AND HARSH REALITIES .....	27
<i>Andrew Williams</i>	
DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA .....	43
<i>Nuno Valério</i>	
CONFIANÇA E DEMOCRACIA .....	59
<i>Isabel Babo Lança</i>	

PARTE II / PART II  
A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA NO MUNDO GLOBAL  
DEMOCRACY-BUILDING IN A GLOBAL WORLD

A ADMINISTRAÇÃO BUSH E A DEMOCRATIZAÇÃO NO MÉDIO ORIENTE .....	79
<i>Maria do Céu Pinto</i>	
A DEMOCRATIC CONSOLIDATION DEBATE: RUSSIA'S PROTO-MULTIPARTY SYSTEM .....	99
<i>Eunsook Chung</i>	
THE TRANSITION TO DEMOCRATISATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: ADDRESSING THE WINDINGS OF A DIFFICULT PROCESS .....	113
<i>Maria Raquel Freire</i>	
THE EU AND THE DEMOCRATISATION OF POLICING IN COUNTRIES IN TRANSITION: THE CASE OF BIH .....	131
<i>Michael Merlingen/Rasa Ostrauskaitė</i>	
A POLÍTICA DE REFUGIADOS E A CONJUNTURA INTERNACIONAL .....	149
<i>Teresa Cierco</i>	
A DIMENSÃO INTERNACIONAL DA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA EM PORTUGAL: A INFLUÊNCIA DA EUROPA .....	171
<i>Pedro Mendes</i>	

DEMOCRACIA EUROPEIA: A AUDÁCIA NECESSÁRIA .....	193
<i>Guilherme d'Oliveira Martins</i>	
SOBRE OS AUTORES .....	207
NOTES ON CONTRIBUTORS .....	213
RESUMOS .....	219
ABSTRACTS .....	223
NOTÍCIAS .....	229
CATÁLOGO DAS PUBLICAÇÕES DO CEPES .....	237
ÍNDICE .....	243



Colaboraram neste número:

Andrew Williams  
Eunsook Chung  
Fernando de Sousa  
Guilherme d'Oliveira Martins  
Isabel Babo Lança  
Maria do Céu Pinto  
Maria Raquel Freire  
Michael Merlingen  
Nuno Valério  
Pedro Mendes  
Rosa Ostrauskaitė  
Teresa Cierco



Fundação Eng. António de Almeida



Universidade do Porto



GOVERNO CIVIL DO PORTO

**FCT**  
Fundação para a Ciência  
e a Tecnologia  
MEMBRO DA COMISSÃO EUROPEIA

**FUNDAÇÃO  
DR. ANTÓNIO CUPERTINO  
DE NEBESZA**

**FUNDAÇÃO  
CALOUSTE  
GULBENKIAN**

ISSN 0873-1861



9 770873 186002