

CAPÍTULO I

Promoção da democracia e condicionalidade

Neste capítulo pretendemos fazer uma análise das principais abordagens teóricas sem pretensões a que seja um estudo exaustivo da literatura existente, mobilizando e debatendo os diversos contributos, de forma a enquadrar a problemática em apreço. Uma análise extensiva da literatura no domínio das democratizações gera a percepção de que o estudo destas matérias tem estado sobretudo centrado nos intervenientes e factores internos da transição e consolidação dos regimes democráticos. Esta tendência parece estar a modificar-se uma vez que um número significativo de autores sublinha a pertinência do estudo das dimensões internacionais sobre as democratizações pós-1989, sobretudo ao nível do papel das intervenções ocidentais¹ (Whitehead, 2001).

Dimensões internacionais de democratização

Um olhar sobre a realidade da cooperação e das relações internacionais, nas últimas décadas, permite perceber que a condicionalidade tem vindo a impor, como requisitos para a transferência dos recursos da cooperação, a democracia e o seu aperfeiçoamento. A cooperação implica a capacidade de trabalhar conjuntamente com outros para benefício mútuo, ou seja, a noção não diz respeito à ausência de conflito ou a uma alternativa à competição, materializando-se normalmente como o resultado de uma decisão consciente de dois ou mais actores.

No entanto, importa não esquecer o debate sobre as origens deste fenómeno. Os princípios da ‘justa intervenção’ pela liberdade, igualdade e fraternidade como um dever internacional, difundidos pela Revolução Francesa, representam a ‘pré-história’ da promoção da democracia. Quanto à política externa dos Estados Unidos da América, tem sido enfatizada a democratização como importante elemento das relações

¹ Nomeadamente força militar e formas diversas de condicionamento – persuasão diplomática, programas de cooperação com os regimes em transição ou consolidação democrática. Os debates que se foram desenvolvendo acerca das políticas externas de promoção da democracia e segurança não se limitaram à análise das ameaças e fragilidades que poderiam ter origem em ‘Estados frágeis’, tendo sido, também, desenhadas e testadas estratégias de intervenção – acções que aumentaram significativamente na década de 90 (Brozus, 2008).

internacionais do país². Na Europa, no pós II Guerra Mundial, foram desenvolvidos esforços no sentido de se transferirem os modelos de governo democráticos, ao longo dos processos de descolonização, sobretudo nos casos da França e Reino Unido (Burnell, 2000).

Se durante a década de 80 e 90 a noção de capital humano³ foi central nas discussões em torno de processos de desenvolvimento das sociedades, mais recentemente tem emergido a questão da governança e do desempenho democrático. Esta tendência tem criado novos desafios aos países e organizações doadoras e receptoras. Na sequência do processo de deliberação sobre a relação entre diferentes domínios sujeitos a intervenções (mais ou menos directas) tem emergido a questão do necessário equilíbrio entre assistência e condicionalidade, visto que os analistas se têm mostrado cépticos em relação aos usos e interesses envolvidos na aplicação da ajuda e, por outro lado, as medidas ‘punitivas’ ou coercivas têm suscitado debate acerca da sua pertinência (e da possibilidade) de nos países receptores estas medidas ganharem legitimidade⁴.

Na perspectiva de Pridham (2000), o conceito de condicionalidade é um dos mais interessantes do ponto de vista da compreensão das intervenções e estratégias externas. A implementação da condicionalidade consiste na especificação de (pré-) condições para a cooperação, envolvendo normalmente a promessa de atribuição de ajuda, em diversos domínios, e outras vantagens (como é, por exemplo, a integração na União Europeia para os países candidatos).

O interesse académico que se regista face ao tema das transições democráticas, pelo menos nas últimas três décadas, é revelador da problematização que se foi produzindo em torno da sucessão de importantes eventos políticos desde a década de 70 até à

² O Presidente Woodrow Wilson proclamou a entrada dos EUA na I Guerra Mundial como um esforço para tornar o mundo mais seguro para a democracia. Entre 1920 e 1930, os EUA empreenderam várias intervenções militares na América Central e Caraíbas definindo-as como missões para o estabelecimento de regimes democráticos. Para além de todas as acções de apoio às democracias restauradas ou formadas no pós II Guerra Mundial, a Administração Carter (1976-1980) enfatizou a protecção dos Direitos Humanos como um elemento essencial da estratégia de difusão da democracia e, na década de 80, o Presidente Reagan incluiu na agenda internacional estas questões com o propósito de derrotar a União Soviética e os seus Aliados (Burnell, 2000).

³ Cf. Soukiazis, Elias *et al.*, "Human capital and the convergence process among countries". *Review of Development Economics*. 12/ 1 (2008), pp. 124-142; Florida, Richard, "Inside the black box of regional development – human capital, the creative class and tolerance". *Journal of Economic Geography*. 8/ 5 (2008), pp. 615-649.

⁴ Burnell e Randall (2008) salientam que os progressos alcançados ao nível do processo de democratização nos países em vias de desenvolvimento são maioritariamente erráticos e desigualmente distribuídos, sendo que nestes países se continua a verificar a persistência de regimes autoritários ou mesmo regressões face às reformas democráticas.

actualidade, visto que cerca de cinquenta países derrubaram várias formas de regimes autocráticos existentes, em diversas regiões do mundo⁵.

Noutra das escolas de pensamento, marcada pela contribuição fundamental do trabalho de Lipset (1959), sustenta-se que existe uma relação entre a persistência de uma democracia estável (ou possibilidade de avanços na consolidação democrática) e os níveis de modernização socioeconómica, concluindo que as hipóteses de um Estado se vir a tornar democrático seriam tanto maiores quanto mais elevados fossem os seus níveis de desenvolvimento económico⁶.

Nos primeiros estudos (Jackman, 1973; Bollen, 1979) sobre as transições democráticas defende-se que existe maior probabilidade de se processarem transições democráticas em países mais desenvolvidos, hipótese mais recentemente confirmada por Burkhart e Lewis-Beck (1994). Em trabalhos subsequentes, Londregan e Poole (1990, 1996) mostraram que o preditor mais importante para a transição para o autoritarismo é a pobreza e, no mesmo sentido, Przeworski e Limongi (1997) procuram demonstrar que uma vez ocorrido o processo de democratização⁷, a sobrevivência do regime democrático é mais provável em países com um determinado nível de desenvolvimento económico.

Surgiu, no entanto, uma abordagem teórica que veio gerar uma outra perspectiva sobre as democratizações. A abordagem sustenta que o sistema político existente num determinado Estado é, sobretudo, estruturado pelos valores, orientações afectivas, atitudes e crenças da sua comunidade política. O conceito de cultura política, problematizado numa das obras mais influentes neste domínio por Gabriel Almond e Sydney Verba (1965), centra-se na ideia da existência de estruturas culturais mais

⁵ Schmitter faz eco da diversidade geográfica em que as transições para a democracia ocorreram: “A democratização [‘terceira vaga’] teve início no Sul da Europa, estendeu-se à América Latina em finais da década de 70 e princípios da década de 80, afectou uns escassos países na Ásia e, depois, teve um impacto enorme na Europa de Leste e nas repúblicas da antiga União Soviética em 1989-1990. Actualmente o seu efeito faz-se sentir em África e no Médio Oriente” (1999: 373-74).

⁶ Tal não se deve apenas à variável desenvolvimento *per se*, mas igualmente porque tal garantiria condições para uma série de progressos ao nível da educação, literacia, saúde, etc. (Lipset, 1969). Esta abordagem teórica foi perdendo influência visto que diferentes exemplos de países pouco desenvolvidos que transitaram para a democracia, como Portugal e a Grécia. Em sentido contrário, diversos regimes autoritários subsistiram durante muito tempo apesar dos níveis de crescimento económico e forte industrialização das respectivas economias, como Taiwan e o Chile.

⁷ Para Morlino e Diamond (2005), a democratização significa, não só, a transição de um regime político não democrático para um período em que se desenvolvem processos de instauração, consolidação ou crise da democracia, assim como o resultado da interacção de factores internos e externos que condicionam os resultados deste processo.

propícias a determinados sistemas políticos⁸. Os valores e atitudes que emergem e contribuem para sustentar as instituições democráticas dizem respeito ao modo como os cidadãos, inseridos numa comunidade política, gerem as suas relações e interacções, tendo em conta a necessária gestão dos interesses individuais e colectivos.

Rustow (1970), por sua vez, procurou compreender quais seriam as condições que tornam a democracia possível e quais as que permitem o seu desenvolvimento e, para tal, efectuou uma ruptura na abordagem das transições democráticas, já que relativiza a importância dos pré-requisitos como condição para a emergência da democracia, focando o seu estudo nos processos de transição para a democracia⁹.

Geddes (1999), no seu esforço de sistematização dos diversos contributos para a análise das democratizações, procura apresentar e testar os argumentos e o tipo de evidência que têm vindo a ser propostos na investigação empreendida nesta área. Entre os argumentos para os quais defende que existe maior volume de evidência estatística conta-se a maior probabilidade de avanços nos processos de democratização em países com um nível de desenvolvimento superior; por outro lado, as transições de regime são mais prováveis durante períodos económicos menos favoráveis¹⁰. Segundo a autora, face a estas conclusões, não é surpreendente que os países com níveis de desenvolvimento médio tendam a alternar entre diferentes tipos de regime.

A investigação no domínio das democratizações sugere, também, que um fraco desempenho económico aumenta as possibilidades de queda dos regimes autoritários, assim como dos regimes democráticos (e da não reeleição dos representantes políticos eleitos no poder). Numa obra fundamental nesta área, O'Donnell e Schmitter (1986) defendem que a origem dos processos de transição está associada a divisões e disrupções do próprio regime autoritário, no entanto, Geddes (1999) sublinha que esta

⁸ Almond e Verba (1965) propunham a distinção entre países protestantes e católicos e argumentavam que devido a factores associados à modernização, progresso e participação pública existia uma maior probabilidade de sistemas democráticos se implementarem nos primeiros. Porém, o Concílio Vaticano II alterou significativamente o papel e a posição até aí adoptadas pela Igreja Católica visto que esta mudança “desempenhou um papel significativo no início das transições democráticas [terceira vaga] [...] e a transformação das igrejas nacionais de defensoras do *status quo* em opositoras do autoritarismo e proponentes de reformas sociais, económicas e políticas” (Huntington, 1993:45).

⁹ Reconhece-se, neste sentido, que os factores necessários à consolidação da democracia não são inevitavelmente os mesmos que estiveram na base da transição democrática. O processo de transição para a democracia é entendido como um processo dinâmico de mudança, marcado pela contingência e pela incerteza, compreendendo conflitos violentos, lutas pelo poder e competição civil, onde prevalecem as escolhas feitas pelos actores políticos na edificação das instituições da democracia (Rustow, 1970).

¹⁰ O estudo efectuado por Geddes (1999), que inclui 163 casos de queda de regimes autoritários, proporciona evidência face à hipótese de que os procedimentos de democratização variam enormemente de país para país e de região para região.

permissa não é generalizável, visto que se aplica sobretudo aos casos estudados por aqueles autores – América Latina e Europa do Sul¹¹.

Quanto à reflexão em termos dos impactos do tipo de transição de regime, Burton *et al.* (1992) e Karl (1990), por exemplo consideram que a transição pactada pode ser potenciadora do sucesso do processo de transição, isto é, se as instituições e actores políticos conseguirem negociar os resultados, após as negociações, será possível obter melhores resultados do que mudanças ‘forçadas’ por crises.

Whitehead (2002), por seu lado, lembra que é insuficiente considerar que o processo de democratização começa com o fim do regime autoritário e termina quando se realizam eleições competitivas que tenham dado lugar a (pelo menos) duas transferências de poder entre partidos políticos em oposição. Este autor defende que um dos elementos mais consensuais da definição de democratização consiste na ideia de que este processo se encontra completo quando todos os actores políticos relevantes aceitam que é o resultado do processo eleitoral o único meio de atribuição dos cargos de representação do poder político (Whitehead, 2002).

É necessário ter em conta que por vezes não é estabelecida uma distinção suficientemente clara entre liberalização e democratização. Segundo Linz e Stepan (1996), a liberalização corresponde a um conjunto de mudanças políticas e sociais, como por exemplo, o reforço da liberdade dos *media*, o aumento das garantias legais dos cidadãos (como, por exemplo, o *habeas corpus*), entre outras. No entanto, para a consolidação do processo de democratização são essenciais reformas mais profundas, como por exemplo o acesso aos cargos eleitos se faça através de eleições justas e livres, e, desta forma, verificamos que em algumas circunstâncias é possível a coexistência de processos de liberalização sem estar completo o processo de democratização.

Na perspectiva de alguns autores tal pode dever-se ao facto das diversas leituras do processo de democratização oferecem uma conceptualização parcial, visto que para uma compreensão cabal deste processo é preciso entendê-lo na sua complexidade, dinâmica, impactos de longo prazo e carácter aberto: “Apesar do conceito de poliarquia de Dahl ser um dos conceitos mais reconhecidos da teoria democrática, as democracias que existem ficam de facto aquém [...] e todas as definições de democracia estão condicionadas por factores como o tempo e contexto” (Whitehead, 2002: 26).

¹¹ Esta autora refere que, por exemplo, no caso de África as transições estão normalmente associadas ao activismo das camadas sociais inferiores.

Tendo em conta que a última metade do século XX foi considerada a era do triunfo democrático, importa perceber os diversos contributos das Ciências Sociais e, em particular da Ciência Política. Na nossa perspectiva, será uma tarefa difícil encontrar neste espectro um conceito tão ‘reivindicado’ por comunidades políticas e Estados de todo o mundo, como o de democracia. Destacamos entre as abordagens teóricas e conceptuais a proposta de O’Donnell (2004) que defende que um regime democrático é uma componente fundamental da democracia, mas é insuficiente para conceptualizar adequadamente o que é democracia. Por outro lado, uma das dimensões inescapáveis deste debate passa pela questão da agência, ou seja, a capacidade dos cidadãos e responsáveis políticos influenciarem o curso da mudança social num contexto em que é fomentada a participação cívica e a existência de uma ‘verdadeira’ esfera pública¹². Andreev (2005) advoga uma noção centrada nos papéis dos actores sociais e políticos, apontando as responsabilidades dos cidadãos e dos eleitos, assim como os princípios basilares – estabilidade e legitimidade – como elementos que devem estruturar uma democracia.

Neste esforço de conceptualização, defende-se também que o “desenvolvimento humano, direitos humanos e democracia partilham uma visão comum da agência humana, moralmente fundada” (O’Donnell, 2004: 11), enquanto que as definições de Diamond e Morlino (2005) e Andreev (2005) procuram salientar as dimensões procedimentais – ou seja, a necessidade de estipular leis e normas compatíveis com os objectivos da democracia política – e processuais (partilha recíproca de responsabilidade entre eleitos e eleitores).

O’Donnell (2004) procura sublinhar dimensões dinâmicas, essencialmente ligadas à mudança – agência, desenvolvimento humano, etc. – o que no fundo toca no cerne do que é um factor essencial de qualidade (evolução e aperfeiçoamento contínuo). Diamond e Morlino (2005) propõem três perspectivas de qualidade a ter em conta: procedimento (processo controlado de acordo com métodos precisos); conteúdo (qualidade intrínseca dos elementos que compõem a democracia) e resultado (a qualidade final, alvo de satisfação ou descontentamento dos cidadãos)¹³.

¹² Beetham (2005) defende que a democracia consiste num sistema político que permite que a tomada de decisão seja feita em igualdade de circunstâncias por todos os membros dessa comunidade política.

¹³ A partir de um ponto de vista normativo, Diamond e Morlino (2005) consideram que é essencial aprofundar três dimensões – o aprofundamento da democracia enquanto valor moral (se não um imperativo); as reformas para melhorar a qualidade da democracia são essenciais se a democracia tem por objectivo uma legitimidade alargada e durável que constitua um elemento de consolidação; as

Segundo Burnell e Randall (2008), as abordagens teóricas dedicadas às democratizações são consideravelmente divergentes vistas à luz das diferentes dinâmicas se se tratar de uma fase em que está em causa a consolidação democrática ou de um período de transição. Uma das abordagens que normalmente é mobilizada para apoiar a explicação de diferentes experiências enfatiza o impacto dos legados históricos – *path dependence*. Desta forma, argumenta-se, que a natureza do regime anterior e a estratégia usada na transição influencia as características do novo regime político e determina as probabilidades de sobrevivência da nova democracia.

Entre os focos de atenção dos autores que reflectiram sobre os processos de democratização temos, por um lado, os domínios estruturais e, por outro lado, o nível da agência, sendo que do ponto de vista estrutural se investigam as condições (por vezes também as pré-condições) que permitem, facilitam e/ ou promovem avanços no processo de democratização. No que diz respeito à questão da agência, as abordagens focam-se no processo, sublinhando o papel dos actores e instituições¹⁴. O impacto dos actores poderá acentuar-se em momentos políticos decisivos, como transições democráticas, mas tendo em conta o vasto conjunto de factores interferentes, Karl (1990) defende que este conceito deve ser entendido como a interacção de diversas configurações estruturais e oportunidades para alterar um leque de escolhas contingentes.

Do ponto de vista dos contributos teóricos, no plano das Relações Internacionais, destacamos três abordagens para a análise da promoção da democracia através da condicionalidade (tabela 1): o Neorealismo, que explica a política internacional como o conjunto de relações entre Estados ‘poderosos’ e Estados mais ‘fracos’, sublinhando a dimensão dos interesses. Deste ponto de vista, o factor que contribuiria decisivamente para a implementação de medidas de condicionalidade corresponderia aos interesses económicos ou geopolíticos dos actores com maior poder que ‘camuflariam’ os seus interesses ‘reais’ por um discurso marcado pela retórica normativa¹⁵ (Hazelzet, 2001).

Em segundo lugar, o Institucionalismo Neoliberal – ou simplesmente Institucionalismo (Moravcsik, 1997) – tem como preocupação central a compreensão do papel das

democracias há muito constituídas devem reformar-se para que não se constitua uma massa alargada de cidadãos descontentes e desiludidos.

¹⁴ Instituições aqui entendidas como elementos que incluem regram, normas, expectativas e tradições, formais e informais.

¹⁵ Morgenthau (1973) defende que é a ‘*power politics*’ que representa a força motriz condicionadora da política dos Estados.

instituições internacionais, argumentando-se que as organizações multilaterais aplicarão medidas de condicionalidade negativa mais duras, se comparadas com as medidas unilateralmente impostas por Estados. Por fim, a abordagem construtivista procura dar um contributo no plano meta-teórico, desvendando alguns mecanismos causais que interferem nas hipóteses estabelecidas por outras abordagens – a adesão a determinadas normas faz parte dos valores e identidade das organizações internacionais (Hazelzet, 2001) e, desta forma, é moldada a sua percepção e reacção face à necessidade de implementação de mecanismos de condicionalidade como estratégia para a promoção da democracia.

Tabela 1 – Abordagens teóricas das Relações Internacionais face à condicionalidade política.

Abordagem teórica	Potenciais motivações dos emissores	Mecanismos causais relativos à aplicação de condicionalidade
Neorealismo	Interesses	Quanto mais importante for o Estado (alvo de medidas de condicionalidade) em termos estratégicos, menor será a probabilidade de este ser alvo de sanções; Se a ameaça que este tipo de Estados representa for relevante mais provável será a aplicação de medidas de condicionalidade negativa; A dureza das medidas negativas será tanto mais forte quanto esta se dirija a Estados considerados adversários, do que face aos Estados aliados; A dureza e probabilidade das sanções diminuirão se a sua aplicação representar custos mais significativos para o emissor.
Institucionalismo neoliberal	Instituições internacionais	Quanto maior o volume de relações económicas internacionais institucionalizadas através de acordos formais, menos provável será a aplicação de sanções, uma vez que o Estado ‘alvo’ terá uma série de garantias legais; As democracias liberais conseguirão atingir mais facilmente acordos face à imposição de sanções internacionais.
Construtivismo	Normas relativas ao respeito pelos princípios democráticos	Se a percepção de segurança ou a identidade de um Estado ou organização internacional é central ao nível das suas prioridades, mais importante será garantir o respeito pelos princípios democráticos.

Fonte: adaptado de Hazelzet (2001).

Entre as obras mais importantes neste domínio destacam-se os trabalhos de Whitehead e Schmitter. O primeiro procura teorizar sobre as dinâmicas das democratizações criando para o efeito três modelos explicativos da influência internacional na democratização –

contágio, controlo e consentimento¹⁶. Schmitter procura, por seu lado, discutir os contributos de Whitehead e outros autores, propondo um outro modelo pertinente para a análise da influência do contexto internacional nas democratizações.

O modelo da influência por contágio sustenta a ideia da passagem à democracia devido ao contacto e ‘vizinhança’ com país(es) em transição, ou seja, este seria um mecanismo de transmissão da democracia por proximidade geográfica ou através do simples exemplo do sucesso do seu próprio processo de transição. Esta interpretação ‘parsimoniosa’, como Whitehead (2001) a designa, será importante na leitura da importância dos factores geográficos e de proximidade na transformação dos valores políticos dos países. Porém, é necessário ter em conta que a classificação binária de que o modelo se serve¹⁷ pode, em algumas circunstâncias, omitir dimensões importantes na explicação das variações observadas.

Relativamente à importância da difusão do modelo de democracia liberal ocidental, Fukuyama (1992) argumenta que este pode ser o ponto final da evolução ideológica e das formas de governo da Humanidade. Em primeiro lugar, aponta um dado empírico para sustentar a sua argumentação – desde o início do século XIX, que o modelo político democrático se difundiu até aos dias de hoje, tendo os principais tipos de alternativas políticas ficado desacreditados. O autor aponta razões para a incompatibilidade de algumas ideologias políticas com o modelo de democracia representativa (nomeadamente do comunismo), defendendo que no futuro as democracias serão marcadamente capitalistas ou social-democratas¹⁸ (Fukuyama, 1992).

No que respeita ao modelo de controlo, o que está em causa é a intervenção externa e as consequências que podem emergir desta situação. Segundo Whitehead (2001), a evidência empírica revela que este modelo pode ter um potencial explicativo elevado, uma vez que dois terços das democracias que existiam nos anos 90 tinham origem, pelo menos em parte, em acções exteriores de intervenção, mais ou menos coercivas. Uma

¹⁶ Pridham (2000) lembra que estes modelos dificilmente nos permitem estimar causas e efeitos e, por outro lado, tendem a sugerir efeitos unidireccionais, em vez de formas de influência interactivas, sendo que, por sua vez, os conceitos de convergência e condicionalidade permitem explorar a interação entre factores externos e dimensões internas, para além do reconhecimento da dimensão regional e da sua importância do ponto de vista dos impactos e influência externa.

¹⁷ É desenvolvida uma classificação dos países, em função da observação da sua distribuição geográfica e as mudanças de regime político ocorridas.

¹⁸ A tese de Fukuyama foi largamente criticada. Cf., por exemplo, Derrida, Jacques (1993), *Spectres de Marx: l'état de la dette, le travail du deuil et la nouvelle internationale*. Paris : Éditions Galilée.

das tendências que marcou a primeira vaga¹⁹ de democratizações passou pela intervenção, mesmo que indirecta, no ritmo e velocidade com que se sucederam as transições, em larga medida influenciadas pelas agendas das ex-metrópoles.

Por outro lado, muitos dos conflitos militares do século XX tiveram como principal objectivo a destituição do autoritarismo e a promoção da democracia e, em certo sentido, este discurso era também um factor de suporte e legitimação do ponto de vista interno e externo à ofensiva militar.

No que diz respeito às medidas de ajuda económica, Whitehead (2001) considera que estas também podem ser analisadas do ponto de vista do modelo de controlo, servindo-se do exemplo das medidas da Administração Carter para a América Central e do Sul, perspectivadas como selectivas e contingentes, em grande parte devido às características dos actores pró-democracia, grau de abertura do regime e interesses dos Estados Unidos da América (EUA) nos países em questão. Desta forma, não são esquecidos, neste modelo, os cálculos de interesse político e ideológico do emissor das acções de cooperação política.

A última categoria proposta por Whitehead (2001) – o consentimento – consiste num conjunto de interações entre processos internos e internacionais, implicando o contributo dos actores externos para a democratização e que, nesse sentido, demonstrem apoio aos grupos e organizações que, no país receptor, estejam implicados no mesmo propósito e, por outro lado, que os próprios actores domésticos procurem alinhar-se com actores internacionais que possam cooperar para impulsionar ou consolidar o processo de transição democrática²⁰.

No entanto, quando está em debate o processo de democratização é fundamental ter em conta os actores sociais e as suas atitudes e acções, visto que é desta forma que se produzem as tensões de poder e se estabelecem novos equilíbrios. Porém, Whitehead (2001) defende que a intervenção internacional pode interferir: ao nível interno nos processos de democratização no domínio dos sistemas de alianças e ‘relações privilegiadas’ e desta forma afectar a geografia e os limites territoriais das

¹⁹ Samuel Huntington (1993) introduziu o conceito de ‘vaga’ de democratização para descrever a ocorrência de um número alargado de transições para a democracia que se sucederam, de forma relativamente concentrada no tempo.

²⁰ Apesar dos modelos de contágio e consentimento terem sido alvo de críticas relacionadas com o carácter monolítico das suas premissas e a pouca atenção dada a dimensões interligadas com as reacções internas à intervenção internacional, por exemplo, a verdade é que estes modelos podem revelar-se bastante funcionais do ponto de vista da exploração de hipóteses de investigação (carácter potencialmente preditivo do modelo de contágio, por exemplo).

democratizações²¹; as organizações internacionais tendem a apoiar as mudanças de regime político em direcção à democracia; no formato e relação com o exterior dos actores pró-democráticos e, ainda, os efeitos de demonstração internacionais.

Por sua vez, as abordagens teóricas que se debruçam sobre o sucesso/ insucesso dos processos de implementação de medidas coercivas de política externa podem ser classificadas em três categorias (Lektzian e Souva, 2007): os estudos que se focam essencialmente no tipo, severidade e objectivos da punição²²; as abordagens que enfatizam a agenda e interesses dos actores (segundo esta perspectiva, os objectivos deste tipo de processos estão relacionados sobretudo com a satisfação dos interesses dos doadores); e, por fim, a perspectiva institucionalista – que combina elementos das duas abordagens anteriores – procurando compreender os mecanismos causais que levam à mudança no país receptor.

Para Richard Youngs (2001a), a ‘condicionalidade política’ tornou-se crescentemente pertinente face à agenda dos governos nacionais – interioriza-se a ideia de que as verbas do comércio e dos programas de assistência são dependentes e estão ligadas, por exemplo, ao grau de pluralismo político. Outro dos motivos que criou algum cepticismo em relação às medidas de promoção da democracia (a seguir designadas como ‘PD’) relaciona-se com a avaliação e aplicação de sanções, visto que estas terão que ser inevitavelmente selectivas. A resposta dos doadores dificilmente conseguirá responder a todos os casos e tal poderá levar a acusações de tratamento desigual ou até de intervenção ilegítima (Youngs, 2001a).

No entanto, revela-se fundamental definir o conceito de PD que consiste, segundo Burnell (2008), na concessão, normalmente consensual, de apoio técnico, financeiro e consultoria, através de programas e projectos. Os instrumentos e abordagens dos doadores são variados e têm sido descritos e caracterizados de diferentes formas na literatura: Nye (2005) distingue o tipo de poder ‘*soft*’ e ‘*hard*’ nas relações internacionais, sendo que o primeiro tipo se refere à capacidade de um determinado actor conseguir alcançar os seus objectivos, por exemplo, através do diálogo político, enquanto o segundo tipo de poder se refere à implementação da coerção e outros

²¹ Consideremos o caso das invasões, que para além das implicações territoriais, produzem, na maior parte dos casos, impactos importantes nas identidades políticas locais.

²² Uma das variantes desta abordagem atenta nas diferenças entre impactos produzidos em resultado de processos unilaterais ou multilaterais. Martin (1992) defende que a aplicação destas medidas multilateralmente favorece o sucesso de mecanismos coercivos, visto que reduz ou elimina fontes alternativas de apoio.

instrumentos materiais que, segundo o autor, privilegiam a eficácia na concretização dos objectivos definidos.

Para Youngs (2001a), a condicionalidade política, as sanções e as intervenções militares seriam apropriadas apenas em circunstâncias específicas, nomeadamente, quando os grupos reformistas dos países receptores apoiam e apelam à pressão e/ ou intervenção internacional ou, por exemplo, em momentos de crise económica aguda em que a intervenção dos actores internacionais possa ser decisiva na transição (ou como resposta a retornos autoritários)²³.

Lektzian e Souva (2007) sustentam que as medidas coercivas – em particular, as sanções – são eficientes em contextos democráticos, uma vez que a pressão para suportar estes custos (de diversa ordem) está potencialmente agravado num contexto de instituições representativas, devido às regras associadas à *accountability* dos representantes políticos eleitos.

No entanto, outros argumentos apontam para a ideia de que a aplicação de sanções poderá representar um recuo (nos casos em que estejam em marcha processos de transição ou reformas democráticas) visto que a reacção mais provável das elites políticas – face à escassez e dificuldades impostas pelas medidas coercivas – será provavelmente optar por meios ‘opacos’ e corruptos de garantir a maior parte dos recursos disponíveis. Schulz (2007) e Youngs (2001a) defendem que a escassez pode representar um importante factor desencorajador de uma governação mais transparente e democrática. Esta consequência associada à implementação de medidas punitivas limita a possibilidade do diálogo e trabalho em parceria, elementos que podem ser relevantes na promoção de consentimento no país receptor.

Burnell (2008) sublinha, no entanto, a necessidade de perspectivarmos as diferentes gradações de poder envolvidas nas estratégias de promoção da democracia, visto que as diferentes abordagens dos doadores e outras organizações envolvidas podem passar pela implementação de intervenções não coercivas, por um lado, bem como por intervenções militares de maior ou menor escala, no outro extremo deste *continuum*. É necessário ter em conta que o propósito e a natureza dos programas de PD variam essencialmente entre: 1) a intervenção em Estados não democráticos, onde os objectivos dos projectos se ligam à procura de um espaço de autonomia no qual os grupos de oposição ao regime

²³ Diversos autores como Lavin (1996) e Hendrickson (1994) questionaram também as formas punitivas de condicionalidade política.

autoritário possam marcar a sua posição e desenvolver a sua acção e o cenário de pós-transição; 2) quando os objectivos do emissor passam por proporcionar apoio a diversos níveis e, nomeadamente, no plano institucional, de forma a melhorar a qualidade e robustez da nova democracia.

Uma dimensão, que apesar de difusa, afecta claramente as preferências e expectativas em todo o mundo diz respeito aos efeitos de demonstração internacional²⁴ que envolvem o contacto e, em muitos casos, a adopção do modo de vida e valores das sociedades democráticas liberais. Porém, para Whitehead (2001) o modelo de democracia liberal (e, por exemplo, a cláusula democrática para a integração nos blocos regionais) pode ter efeitos contrários: por um lado, pode estimular movimentos pró-democráticos e, por outro lado, criar um efeito de erosão da democracia se falhar ou não responder às expectativas geradas.

Por seu lado, Schmitter (2001) argumenta que a abordagem teórica produzida no domínio das Relações Internacionais não fornece uma base sólida para a abordagem do nível supra-nacional. Apesar das comparações inter-regionais terem ganho uma pertinência sublinhada por muitos autores²⁵, os estudos ainda não ultrapassam as fronteiras dos Estados. Na sua opinião é pertinente adicionar aos três modelos propostos por Whitehead (2001) um quarto – a condicionalidade. Do ponto de vista do seu substrato, este modelo não diverge muito do modelo de controlo²⁶, visto que o que está em causa é o poder e influência internacional exercida num determinado contexto nacional, neste caso praticada por actores multilaterais (normalmente organizações internacionais que têm poder para empregar deliberadamente a coerção) - nomeadamente a União Europeia, a Organização de Estados Americanos, entre outras - que possuem critérios políticos como condição para a adesão²⁷ (e integração), assim como ao nível dos acordos de política externa de cooperação com países terceiros.

²⁴ A que já tínhamos feito referência a propósito da discussão acerca do modelo de contágio, proposto por Whitehead (2001).

²⁵ Cf. Malamud, A. e P. Schmitter, “The experience of European Integration and the potential for integration in South America”. Barcelona: IBEI Working Papers 2007/6, disponível em www.ibei.org/admin/uploads/publicacions/13/ang/WP_IBEI_6.pdf; Basedau, M. e P. Köllner, “Area studies, comparative area studies and the study of politics: context, substance and methodological challenges”. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, vol.1, n.1 (2007), pp. 105-124.

²⁶ Neste modelo o que está em causa é a promoção da democracia por parte de um país num outro através de medidas políticas apoiadas por sanções (positivas ou negativas).

²⁷ Em Junho de 1993, a União Europeia estabelece os critérios de Copenhaga que corresponde a uma lista de condições que os Estados que têm por objectivo aderir à UE devem cumprir: estabilidade das instituições democráticas, do Estado de direito, protecção dos DH, respeito e protecção das minorias; existência de uma economia de mercado, capaz de suportar as pressões competitivas do mercado comum;

Whitehead (1986) tinha anteriormente feito outro importante contributo ao destacar a importância do contexto e organizações regionais como importante factor de influência externa nas transições democráticas, recorrendo ao exemplo do impacto que a expectativa de adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE) teve, nos países da Europa do Sul, enquanto factor potenciador de reformas democráticas²⁸. Pevehouse (2005) pretendeu, por sua vez, demonstrar que as organizações regionais podem ter um papel importante nos processos de democratização, contribuindo positivamente para a transição e consolidação democrática²⁹.

A contribuição de Pridham (1991) foi também relevante a este nível dado que procurou delinear um modelo analítico que contribuísse para apoiar os estudos comparativos das transições e, nesse sentido, identificou o que designou como fontes de influência externa: apoio ou pressão política, diplomática, económica ou moral; recurso a operações secretas; integração em organizações internacionais; e, por fim, contágio.

Actualmente as trocas comerciais e económicas perderam muito do impacto nas relações de interdependência entre Estados e blocos regionais cedendo lugar aos fluxos de informação, o que acentua a vigilância internacional e aumenta os ‘custos’ políticos da repressão e, neste sentido, Schmitter afirma que “o poder é uma componente irredutível do contexto internacional [...] Noutros termos, contágio e consentimento, por si só, não serão provavelmente suficientes para proporcionar o avanço da democratização – mesmo numa conjuntura com forças internas favoráveis. A mudança de regime irá requerer elementos de controlo e condicionalidade” (2001: 35).

Nos elementos fora da previsibilidade e controlo dos actores da democratização, Schmitter (2001) relembra a importância para o desenvolvimento do processo de transição de acontecimentos como a guerra (e, sobretudo, as derrotas); os processos de

e, por fim, a capacidade de assumir as responsabilidades de um Estado-membro, incluindo o apoio às dimensões política, económica e monetária da UE. Embora o regime democrático seja um factor fundamental para a adesão e integração na UE, o conceito que lhe está associado não é pacífico. De facto, a noção de ‘democracia’ não tem um único significado e prova disso são as diferentes definições e teorias, que procuram capturar os seus significados.

²⁸ No que à União Europeia diz respeito é paradoxal que sejam as suas ‘fraquezas’ políticas que lhe permitem ter um elevado número de alargamentos e pedidos de adesão, uma vez que os países candidatos tem a expectativa de encontrar um enquadramento institucional e político a que rapidamente se podem adaptar e influenciar.

²⁹ Malamud (2007) salienta, da obra de Pevehouse (2005), os contributos da integração em organizações regionais para os processos de transição – pressão dos outros membros da organização regional, efeitos de aquiescência (compromisso do Executivo com a democratização perante os restantes Estados membros e, por outro lado, os efeitos de socialização com o estreitamento das relações com os parceiros regionais) e legitimação de um regime interino – e consolidação – vinculação dos vencedores e vencidos, a legitimação psicológica e custos de audiência e, por fim, aliciamento de grupos sociais (Malamud, 2007).

descolonização; e, também, o colapso da estrutura bipolar do sistema internacional que teve um impacto mais importante na consolidação da democracia do que na transição. Por outro lado, com o fim da Guerra Fria foi possível o aprofundamento de outras medidas de política externa, já não tão centradas nos domínios da segurança e das alianças, mas – entre outros domínios – em políticas de defesa e protecção dos Direitos Humanos, na prevenção de conflitos, promoção da democratização, entre outros.

Whitehead (1986) foi pioneiro na tentativa de compilação dos métodos pelos quais os factores exógenos poderiam contribuir para a mudança de regime num determinado Estado, criando uma tipologia que se dividia em ‘métodos governamentais’ – o papel dos tratados internacionais, a diplomacia e o incentivo económico – e ‘métodos não governamentais’ – actividade de organizações como a Igreja ou a Internacional Socialista (Whitehead, 1986).

As abordagens teóricas que a Ciência Política foi concebendo ao nível da mudança de regime geraram duas grandes tendências: 1) as abordagens que enfatizavam os efeitos da modernização; 2) as concepções que salientavam os impactos da escolha política. G. Pridham³⁰ (2001), na sua obra *Dynamics of Democratization*, procura sistematizar as três escolas que se debruçaram sobre esta matéria, partindo do postulado clássico de Seymour M. Lipset – as probabilidades de um regime se tornar democrático variam de sociedade para sociedade³¹. Neste sentido, são analisadas as três correntes dominantes na teorização da mudança de regime: abordagem estrutural-funcionalista, genética e transnacional.

A perspectiva estrutural-funcionalista foca essencialmente duas dimensões – consideradas pré-condições – do processo de democratização: o desenvolvimento económico e a mobilização social. A modernização produziria uma mudança de valores essencial à democratização, sendo que algumas formas de cultura política seriam mais favoráveis ao estabelecimento da democracia. O estudo da poliarquia de Dahl (1972) é um bom exemplo da ênfase desta corrente nos pré-requisitos que proporcionariam o

³⁰ G.Pridham (1991) escreveu num dos primeiros trabalhos sobre os factores externos na mudança de regime: “o contexto internacional é a dimensão esquecida no estudo da transição democrática. Contudo, ela é claramente uma dimensão com importância, como os três exemplos regionais da Europa do Sul, América Latina e, mais recentemente, da Europa de Leste demonstraram, ainda que de modos diferentes. Todos estes exemplos revelam (...) o impacto directo, ou influência indirecta, sobre a democratização das organizações internacionais, de uma ou outra superpotência ou outros Estados da mesma região e das organizações não-governamentais” (Pridham, 1991: 1).

³¹ Lipset procura encontrar factores explicativos para a sobrevivência democrática – aponta como factores principais a riqueza (poderá reduzir a intensidade de conflitos redistributivos) e a educação.

consolidar da democratização através de factores como os níveis de desenvolvimento socio-económico, a mudança histórica, as concentrações de poder, entre outros factores³².

No que respeita à perspectiva genética das mudanças de regime, esta tende a centrar-se sobretudo nas primeiras etapas da mudança de regime, na escolha política e nas atitudes das elites, defendendo que são as características do processo de transição (e os actores sociais envolvidos) que condicionam e influenciam fortemente o regime resultante da mudança política ocorrida. No entanto, argumenta-se que esta abordagem necessita de contrabalançar a análise da escolha política com uma maior atenção aos condicionamentos histórico-estruturais de um processo global e dinâmico como a democratização.

Quanto à terceira perspectiva, a abordagem transnacional, a que neste contexto mais nos interessa, defende-se que a influência internacional é essencial devido à difusão da cultura democrática liberal, exemplo dos designados ‘efeitos demonstrativos’. Neste domínio Samuel Huntington (1993) introduziu a ideia de vagas de democratização³³, sustentando que as tendências internacionais seriam fundamentais para explicar as transições de regime político. Os argumentos funcionalistas baseados em dimensões estruturais, como as condições socio-económicas, são considerados limitados face à crescente importância das influências externas.

Skocpol (1979), através da análise comparada das revoluções ocorridas na França, China e Rússia, argumenta que as causas inerentes a cada um destes processos revolucionários é crucialmente similar – os três países tinham a configuração de burocracias agrárias que sofreram as consequências da bancarrota e colapso do Estado devido a guerras externas e rebeliões camponesas. Nesta perspectiva, os factores essenciais identificados, no período pós-revolucionário, são primordialmente externos – comércio e guerras exteriores, visto que a tendência para a centralização estatal se desenvolveu através da mobilização para a guerra³⁴.

³² Entre as críticas aos argumentos de Dahl encontram-se as posições das abordagens relacionadas com o relativismo cultural que procuram demonstrar que a democracia é um ‘produto ocidental’ e que, na prática, funciona sobretudo em contextos ‘ocidentalizados’ (cf., por exemplo, George Marcus and Michael Fischer (1986) *Anthropology as Cultural Critique: The Experimental Moment in the Human Sciences*. Chicago: University of Chicago Press).

³³ Huntington identifica três vagas de democratizações: 1828-1926, 1943-1962, 1974-presente.

³⁴ O trabalho de Skocpol foi criticado, sobretudo devido aos factores que não incluiu no seu modelo de análise, nomeadamente, as relações entre capitalismo e o desenvolvimento, no longo prazo, da democracia em França; o papel da burguesia e da análise das classes sociais e um outro factor, porventura

Apesar dos factores históricos não serem alvo de uma atenção sistemática, estes podem ter um papel significativo no processo de consolidação democrática em resultado das apropriações que potencialmente possam acontecer na transição democrática, nomeadamente, através de formas de aprendizagem política que podem favorecer o enraizamento de novas práticas democráticas, assim como a desconstrução de memórias históricas³⁵ e legados convertidos numa nova cultura política (Pridham, 2001).

O ambiente internacional pós Guerra Fria desafiou abertamente os regimes autoritários encorajando à democratização a um nível sem precedentes. A agenda política internacional, que testemunhou a emergência de organizações e redes internacionais, pareceu comprometer-se com a promoção da democracia e direitos humanos, fazendo destes princípios elementos de ‘condicionalidade política’ para a cooperação ou criação de mecanismos de sanção³⁶.

De forma resumida, entre os factores internacionais mais influentes para as transições democráticas destaca-se a condicionalidade externa³⁷, ou seja, as obrigações e respectivas sanções a que os países receptores estão sujeitos (e muitas vezes assistimos às expressões mais dramáticas dessa condicionalidade – por exemplo, intervenções do Fundo Monetário Internacional). Apesar de diversos estudos defenderem que os condicionamentos externos podem propiciar uma transição ordeira, o que é facto é que uma das vertentes mais disruptivas da vida interna das sociedades receptoras tem sido exactamente os efeitos da condicionalidade económica e monetária.

Em suma, a PD pode não ser suficiente para ultrapassar obstáculos ao avanço democrático – as elites nos momentos subsequentes da transição democrática podem não facilitar a implementação da actividade dos doadores e consequente dispersão do poder e aprofundamento do pluralismo político, podendo ainda verificar-se poucas mudanças na estrutura de poder *de facto*, ainda que se reforce a capacidade das instituições e organizações. Será, então, importante sublinhar que, nesta perspectiva, o

associado àquele, relacionado com a distribuição da riqueza e os direitos de propriedade existentes (O’Kane, 2004).

³⁵ O passado histórico no discurso dos actores sociais dificilmente pode ser assumido como a versão objectiva dos factos. A interacção entre passado e presente é afectada por diferentes perspectivas e pelas pressões e necessidades do presente.

³⁶ A definição do conceito de sanção que parece mais consensual corresponde a um conjunto de reacções adoptadas unilateralmente ou multilateralmente por Estados ou organizações internacionais contra o perpetrador de um acto considerado ilegal internacionalmente, para que se possa assegurar o respeito pelas normas e obrigações internacionais (Brooks, 2002).

³⁷ Actualmente procura-se implementar um sistema internacional de segurança colectiva que proteja os países de agressões exteriores e também da instabilidade e regressão democrática.

fundamental é que as actividades de PD causem impactos indirectos, mesmo do ponto de vista psicológico, nos actores do país receptor, de forma a fortalecer o sentimento de estarem a desenvolver esforços em parceria para a democratização (Youngs, 2001a).

No que diz respeito às potenciais consequências menos positivas que têm sido apontadas aos mecanismos de condicionalidade negativos, muitas das vezes os problemas nem sequer se põem por causa da fragilidade da sociedade civil, mas devido à concentração do poder efectivo. O desafio mais urgente que parece colocar-se é o reforço da sociedade política em vez dos grupos de organizações não-governamentais (ONG) (Youngs, 2001a), visto que existe o risco de se aprofundarem os desequilíbrios seja na própria sociedade civil e entre esta e a sociedade política, uma vez que os recursos e financiamento atribuídos estarão possivelmente concentrados numa franja de actores sociais e políticos (potencialmente mais ligados a redes internacionais, mais cosmopolitas e ‘ocidentalizados’) e, dependendo dos objectivos do programa, os recursos podem ser orientados, sobretudo, para grupos económicos, visto que tal é bem aceite pelos governos receptores e beneficia também a agenda económica e comercial do doador (Ottaway *et al.*, 1999).

Evolução da cooperação política

Pretendemos agora apresentar uma breve análise das tendências actuais da cooperação em domínios políticos. Nesta reflexão é fundamental não perder de vista a dimensão prospectiva, ou seja, a problemática e desafios da cooperação na contemporaneidade, designadamente desempenho, coordenação, actores e condicionalidade política. A promoção da democracia consiste no conjunto de actividades voluntárias adoptadas, apoiadas e implementadas (directa ou indirectamente) por actores internacionais – públicos ou privados – concebidas explicitamente para a liberalização política dos regimes autoritários e sua subsequente democratização, sendo que a ‘protecção da democracia’ varia desta definição apenas porque se trata de contribuir para a consolidação da democracia (Schmitter e Brouwer, 1999).

A literatura disponível sobre a cooperação política e, em particular, a promoção da democracia (PD)³⁸ refere-se normalmente às décadas de 80 e 90 como primeiro período de materialização de estratégias de cooperação que visassem a protecção e promoção de

³⁸ Enunciada como *democracy assistance* ou *democracy promotion*.

regimes democráticos. No entanto, a partir da I Guerra Mundial o impulso às democratizações era já um objectivo da política externa³⁹. Após a II Guerra Mundial, a ocupação dos países vencidos permitiu aos Aliados ter uma acção concertada nas novas instituições políticas.

A PD não era extensivamente praticada⁴⁰ uma vez que a maioria dos países não democráticos tinha manifestas lacunas ao nível dos ‘pré-requisitos para a democracia’, que para alguma da literatura daquele período se aproximava de uma condição *sine qua non* para a democratização (por exemplo, os trabalhos de Lipset, 1959, 1963 a que já fizémos referência)⁴¹. A democracia liberal afirmou-se como o único regime político legítimo, e, a partir do final da década de 80, a ajuda humanitária e a PD passaram a ser encarados não só como dimensões de política externa possíveis (devido ao fim dos condicionamentos provocados pelas zonas de influência das potências) mas também como desejáveis. Desta forma, governos, organizações multilaterais e um grande número de organizações não-governamentais envolveram-se em actividades relacionadas com a promoção e protecção da democracia em países que tinham atravessado período(s) de transição política ou mesmo em Estados considerados autoritários.

Ao nível dos recursos assistimos a uma evolução crescente do seu volume, apesar de normalmente ser difícil aceder a dados agregados dos montantes disponibilizados para o apoio à democracia, seja devido a problemas em definir este conceito e o que este abrange, seja pela falta de informação disponível. Estima-se que até ao ano 2000 tenham sido aplicados cerca de 2 mil milhões de dólares por ano – cerca de metade com origem nos EUA (fontes públicas e privadas) e quase outra metade atribuída sobretudo por organismos públicos situados na Europa (Carothers, 2004). Mais recentemente o Conselho Europeu apresentou no seu Relatório⁴² dados que revelam que os

³⁹ Cf. *President Woodrow Wilson Fourteen Points*, disponível em <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/wilson14.htm>.

⁴⁰ A tensão bipolar levou a que no “período da Guerra Fria algumas democracias ocidentais preferissem apoiar alguns ditadores em vez de se posicionarem em favor de alguns democratas não-alinhados” (Schmitter e Brouwer, 1999: 3). Por outro lado, a PD tinha claramente menos influência, até à década de 80, que outras dimensões de política externa que se revelassem mais prementes.

⁴¹ Porém, os estudos posteriormente levados a cabo deixavam de enfatizar as assumpções em torno das condições de partida para a democratização e passaram a sublinhar o papel da incerteza, da interacção e estratégia dos actores (e desta forma o que era descrito como ‘pré-condição para a democracia’ transformou-se, de certa forma, em ‘produto da democracia’).

⁴² Conselho Europeu (s/d), “The EU Approach to Democracy Promotion in External Relations: food for thought.” Disponível online em www.democracyagenda.org/modules.php.

compromissos assumidos ao nível da ‘governança e sociedade civil’ ascenderam, em 2006, a 9,9 mil milhões de dólares.

As linhas de intervenção que têm constituído os programas de promoção e protecção da democracia passam pela assistência e monitorização de processos eleitorais, mitigação de crises, prevenção de conflitos, apoio a iniciativas da sociedade civil, apoio à reforma/ criação de instituições, suporte à reforma constitucional, etc. Um dos grandes desafios para os doadores é exactamente perceber as dinâmicas dos países politicamente frágeis uma vez que os regimes que atravessaram recentemente processos de transição possuem atributos formais de democracia, enquanto que os modelos e estilos de governança praticados podem apresentar características do regime anterior.

A centralidade que a PD tem assumido deve-se, também, à complexidade e problemas emergentes da realidade política e social dos países politicamente frágeis. A realidade destes países caracteriza-se pela desintegração social, recorrentes escaladas da violência e, com alguma frequência, problemas humanitários graves associados ao “enfraquecimento ou desagregação das estruturas estatais e, noutros casos, a legitimidade da estrutura central torna-se questionável, pelo controlo parcial do território nacional e pela incapacidade de assegurar serviços básicos” (Guimarães, 2007: 37)⁴³. A imposição de condicionamentos e de um modelo de desenvolvimento e de organização política, económica e social ‘importado’ pode não encontrar um contexto favorável à sua implementação. Por fim, a crescente complexidade dos factores de instabilidade e das relações que se estabelecem nestes países, tem implicações às quais a ajuda internacional pode não estar preparada para dar uma resposta eficaz.

O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) distingue duas categorias de países ‘disfuncionais’ ou politicamente frágeis. Por um lado, aqueles que rejeitam os valores e princípios democráticos reconhecidos pelos parceiros de desenvolvimento, e, por outro, aqueles que se encontram realmente em situação de conflito armado ou saíram recentemente dessa situação (OCDE, 2001). Para a Comissão Europeia (CE) um país politicamente frágil é aquele que se caracteriza por instabilidade política, instituições e

⁴³ Segundo o mesmo autor, “as possíveis formas de um país ou agência doadora cooperar com países politicamente frágeis é uma questão que tem vindo a ganhar relevância [...] numa altura em que o critério de desempenho se impõe como base para a alocação da ajuda, como é o caso do novo acordo de parceria ACP-EU” (Guimarães, 2007: 38).

governos fracos, níveis crescentes de criminalidade, violência organizada e conflitos armados (Comissão Europeia, 1997).

No ambiente internacional contemporâneo a emergência e desenvolvimento de organizações multilaterais de condicionalidade política revela-se para alguns autores (Youngs, 2003 e Schraeder, 2003) um elemento importante que formata o contexto actual das relações internacionais, sendo que, por exemplo, as ONG adquirem, cada vez mais, um papel relevante ao nível da avaliação e pressão face às estratégias e intervenção destes actores.

Apesar da grande diversidade de actividades, são mais ou menos nítidas duas tendências – a passagem da coerção, muitas vezes sob a forma de intervenção militar, à condicionalidade praticada através de sanções aos países que não se mostrem empenhados na transição (ou consolidação) democrática. Em segundo lugar, é importante notar, também, o aumento muito significativo da intervenção nestes países com recurso à metodologia de programas e projectos, o que pode representar uma abertura e a existência de consenso do receptor face à liberalização política e democratização (Menocal *et al.*, 2007).

Desta forma torna-se relevante combinar dois factores: a natureza e grau de consentimento do receptor e localização primária da intervenção de PD (tabela 2).

Tabela 2 – Modelos de protecção e promoção da democracia.

		Localização primária da actividade	
		Dentro do país receptor	Fora do país receptor
de grau do país receptor e Natureza e consentimento receptor	Não- consensual	<i>Coerção</i> Intervenção militar/ ocupação	<i>Condicionalidade</i> Sanções/ incentivos Apoio à oposição no exílio
	Consensual	<i>Consentimento</i> Apoio à democratização – processos eleitorais, instituições, iniciativas da sociedade civil (intervenção no país receptor)	<i>Contágio</i> Formação da Administração Central, elites políticas, sector da Justiça

Fonte: Adaptado de Schmitter e Brouwer (1999).

Ao reflectirmos sobre a assistência à democracia impõe-se que usemos alguns critérios para distinguirmos o ‘quem’ e ‘o quê’ dos objectivos das actividades de PD. Um deles refere-se à escala a que se dirigem as acções: cidadãos individualmente considerados, sociedade civil, elites políticas e o Estado. No caso dos cidadãos, as intervenções

normalmente consistem em programas especificamente criados para aumentar o conhecimento das instituições e processos democráticos e potenciar uma mudança de valores e atitudes perante a democracia. Às organizações da sociedade civil são dirigidos programas que visam criar melhores condições (formação, recursos materiais, etc.) para que estas possam ter um poder multiplicador ao nível da participação cívica e política dos seus membros e, se possível, da comunidade em geral.

No que diz respeito à estrutura política do país receptor verifica-se na maior parte das vezes a sujeição destas a programas de reforma de maneira a estarem reunidas condições para que surjam instituições públicas mais transparentes e mais responsáveis perante os cidadãos que representam. As distinções feitas entre cada um destes actores servem apenas propósitos analíticos, visto que na prática estas categorias não são rígidas e, muitas vezes, a abordagem dos doadores procurar evitar lidar com tensões políticas entre estes procurando implementar intervenções que adoptem uma estratégia essencialmente técnica e ‘a-política’ (Santiso, 2002).

Para Levitsky e Way (2006), entre as várias formas de influência internacional – condicionamento multilateral, difusão de novas tecnologias de comunicação, intervenção de organismos internacionais de defesa dos Direitos Humanos – constata-se que, entre estas, algumas tiveram um impacto consistente na democracia, tendo este variado também consoante as regiões. Estes autores propõem uma abordagem aos factores internacionais de democratização baseada em dois pontos de origem da influência internacional – *leverage*, ou a vulnerabilidade à pressão ocidental e *linkage*, ou a densidade de relações económicas, sociais, políticas, organizacionais e comunicacionais entre um país e o Ocidente (tabela 3). Os pressupostos de partida consistem na ideia de que *leverage* e *linkage* aumentaram os custos do autoritarismo no pós-Guerra Fria. No entanto, as relações de diversa ordem entre um país e o Ocidente (*linkage*) parecem ser o factor internacional mais importante, ao nível da democratização (Levitsky e Way, 2006).

A vulnerabilidade à pressão ocidental aumentou as consequências dos abusos dos governos autoritários, sobretudo em países mais fracos, dependentes e estrategicamente menos importantes. Face a este factor internacional (*leverage*) verifica-se que mesmo em contextos mais vulneráveis à pressão ocidental não se verifica uma correlação positiva entre condicionalidade e democracia. Por seu lado, o outro factor internacional

(*linkage*) proporciona diversas fontes de pressão ‘anti-autoritária’, nomeadamente a maior visibilidade dos abusos autoritários.

Neste sentido, quanto maiores e mais profundas forem as relações, maior a probabilidade de resposta punitiva ocidental. Do ponto de vista interno, este factor propicia atitudes pró-democráticas, aumentando o volume de actores que se mostram preocupados com a imagem e posicionamento do país – por exemplo, os grandes agentes económicos desenvolvem o interesse em aderir às tendências democráticas internacionais/ regionais (Levitsky e Way, 2006).

Tabela 3 – Quatro configurações (ideais-tipo) de *linkage* e *leverage*.

	<i>Linkage</i> elevada	<i>Linkage</i> baixa
<i>Leverage</i> elevada	Pressão para a democratização consistente e efectiva.	Pressão intermitente e limitada.
<i>Leverage</i> baixa	Pressão consistente, mas difusa e indirecta	Fraca pressão externa para a democratização

Fonte: Adaptado de Levitsky e Way (2006).

Em suma, as expectativas internacionais transformam-se em exigências internas, tornando os efeitos de *linkage* mais subtis e difusos porque criam um campo de influência mais vasto, alargado aos actores não estatais⁴⁴, aumentando, também, as fontes de monitorização e pressão que incluem uma vasta infra-estrutura internacional de *media*, grupos de defesa dos Direitos Humanos, etc. Segundo Levitsky e Way (2006), estas conclusões reforçam alguns pressupostos da Teoria da Modernização, no domínio da ligação entre desenvolvimento e democracia, visto que o desenvolvimento económico proporcionaria maior *linkage* (reforçando todas as consequências deste efeito associadas à democratização).

Estratégias e actores

Ao longo da década de 90, a cooperação conheceu importantes transformações, quer do ponto de vista do seu funcionamento e finalidades, quer das suas orientações geográficas. A ajuda pública ao desenvolvimento⁴⁵ (APD) concedida pelo conjunto de

⁴⁴ Entre as organizações privadas europeias que se dizem envolvidas na promoção da democracia no mundo contam-se, por exemplo, a Fundação Bertelsmann (http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A00F0A-2F0C1213/bst_engl/hs.xsl/index.html) e a Fundação George Soros (<http://www.soros.org/>).

⁴⁵ Em primeiro lugar, é importante clarificar no que se traduz, na prática, a promoção do desenvolvimento. Entre as suas facetas principais é de salientar a cooperação para o desenvolvimento – a ajuda e cooperação para o desenvolvimento têm como finalidade comum a criação de condições

doadores bilaterais e multilaterais com destino aos países em vias de desenvolvimento foi regularmente diminuindo até se situar em menos de 50 mil milhões de dólares correntes em finais de 1997, valor aproximadamente comparável ao de 1990 (Gabas, 2000; Sachs, 2005⁴⁶; Landes, 1998⁴⁷).

Para William Easterly (2002), os recursos da APD têm contribuído para ‘engordar’ burocracias, criar dependências, perpetuar a má governação e enriquecer as elites dos países receptores. Do seu ponto de vista, os programas de ajuda têm de ser totalmente reformados, substancialmente reduzidos ou mesmo cancelados, uma vez que após cerca de trinta anos de ajuda persiste, como é apresentado no seu artigo, um diagnóstico pouco favorável.

Entre os principais elementos que compõem os argumentos dos teóricos mais cépticos⁴⁸ face à possibilidade de sucesso dos projectos planeados por actores internacionais destaca-se o pressuposto de que a mudança social é um processo colectivo/ social pouco ‘racionalizável’, na medida em que possui um carácter dinâmico e a particularidade de não poder ser completamente planeado pelos actores sociais. Norbert Elias (1989) defende que são as mudanças e processos colectivos imanentes na sociedade que têm como resultado processos de aumento e diminuição constantes do nível de diferenciação e integração social (elementos centrais dos processos de desenvolvimento).

Face ao cepticismo que se foi instalando, a partir da década de 90, os países doadores passaram a sujeitar a maior parte dos programas de assistência a alguns condicionamentos. A ajuda passou a ser concedida prioritariamente aos países que adoptam ‘boas políticas’ ou põem em marcha processos democráticos (Gabas, 2000; Green e Kohl, 2007). Como salienta Guimarães (2007), o fim da Guerra Fria teve um papel preponderante, uma vez que eliminou grande parte das motivações geopolíticas e

favoráveis à mitigação de situações de carência estrutural, permitindo o estabelecimento de um patamar de desenvolvimento que arrebate os povos do fatalismo da pobreza. Neste sentido, o conteúdo da cooperação para o desenvolvimento remete, antes de mais, para aquilo que são as prioridades do desenvolvimento.

⁴⁶ Sachs, Jeffrey (2005), *The end of poverty. Economic possibilities for our time*. Nova Iorque: Penguin.

⁴⁷ Landes, David S. (1998) *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some are so Rich and some so Poor*. Nova Iorque: Norton.

⁴⁸ Cf. Anderson (1999) que defende que o apoio internacional pode ter impactos ambivalentes, visto que a cooperação, em contextos de conflito, pode piorar a situação vivida no terreno em dois sentidos: pode inadvertidamente fornecer recursos que aprofundem as tensões intergrupais e, por outro lado, destabilizar as relações entre (e dentro) dos grupos sociais devido à competição pelo acesso aos recursos proporcionados por organizações internacionais.

estratégicas na concessão da ajuda internacional e criou espaço para se avaliar a sua eficácia face aos objectivos da cooperação para o desenvolvimento⁴⁹.

Quanto às teorias do subdesenvolvimento e da dependência, a sua emergência está associada à década de 50, do século XX, período em que se enfraquece a legitimidade das potências coloniais europeias⁵⁰. Questiona-se a intervenção e orientações estratégicas propostas, tidas por muitos, como veículo de uma visão ocidental do desenvolvimento. Algumas das instituições internacionais multilaterais (nomeadamente, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial de Comércio) foram e são das principais visadas nestas críticas.

Na cena internacional vão proliferando os princípios normativos da governabilidade, defendendo-se o fortalecimento da capacidade regulatória do Estado e reformas na administração pública (Haldenwang, 2007). Entre os principais pontos de viragem do enfoque no crescimento económico e posterior centramento nas questões da governança está um estudo do Banco Mundial, de fins da década de 80, sobre as condições e requisitos de uma boa governança para o desenvolvimento económico (necessidade de garantir os direitos de propriedade, regulação da actividade empresarial, etc.). Nos anos 90 emergiu a evidência de que era necessário incluir dimensões como os direitos de cidadania, participação pública e equidade social como elementos inerentes ao conceito de governabilidade⁵¹.

Parece existir, então, um consenso acerca do facto de que a condicionalidade está a abrir espaço à selectividade na tentativa de obviar os problemas resultantes da aplicação das condições impostas a partir do exterior, que acabavam por prejudicar o diálogo necessário com as autoridades beneficiárias (Atwood, 1997). Os doadores vêm na adopção deste mecanismo a possibilidade de ‘justificarem’ os montantes despendidos e maximizar o impacto das suas intervenções. No fundo, os países/ organizações doadoras procuram ‘*component partners*’ no mundo em desenvolvimento e não ‘*trusty allies*’,

⁴⁹ No entanto, a posição dominante da perspectiva ‘economicista’, em que se valoriza o funcionamento dos mercados em detrimento de sectores fundamentais, como a criação de capacidades institucionais e humanas locais, conduziu a estratégias padronizadas, sem ter em consideração as especificidades culturais e socioeconómicas destes países. Daí que face, à contestação crescente, se passasse a incorporar aspectos sociais e políticos nos programas de ajuda (Cardoso, 2000).

⁵⁰ As duas variantes principais da teoria da dependência são a teoria do sistema-mundo (analisa a situação dos países do ponto de vista da sua inserção e influência – centro, semi-periferia e periferia) e o estruturalismo (interconexão dos factores estruturais internos e externos na explicação do subdesenvolvimento).

⁵¹ Os indicadores de ‘governance’ do Banco Mundial abarcam 6 áreas – a participação e responsabilização política (*accountability*), instabilidade política e violência, eficácia da Administração Pública, regulador da economia de mercado, Estado de Direito e controlo da corrupção.

como no período da Guerra Fria, registando-se uma mudança na abordagem dos direitos para a abordagem do desempenho na prestação da ajuda⁵².

Para Jean Bossuyt (1995), o processo de democratização, bem como a liberalização económica que em muitos casos a acompanha, “colocou em causa o monopólio do Estado enquanto principal agente de desenvolvimento, criando espaço à participação de actores não estatais. [...] O actual desafio centra-se na necessidade de definir convenientemente o papel central das agências governamentais e de repensar as relações do Estado com a sociedade no processo de desenvolvimento e de democratização” (cit. in Guimarães, 2007), sendo diversas as determinantes das abordagens e estratégias definidas no âmbito da cooperação política (tabela 4).

Tabela 4 – Determinantes das abordagens dos programas de cooperação política.

Foco da política externa (doador)	Principais assumpções	Principais objectivos da cooperação política
Segurança	Estabilidade do sistema internacional (hipótese da ‘paz democrática’) e estabilidade política interna.	Liberalização política (abertura do regime político): regularização do processo eleitoral e criação de instituições sólidas e independentes
Economia	Economia internacional próspera e crescimento económico	Ênfase na abertura económica: economia de mercado e boa governança (transparência e <i>accountability</i>), essencial à confiança dos mercados.
Situação humanitária	Desenvolvimento social e protecção dos direitos humanos	Reforço de programas do Estado social e de participação da sociedade civil.

Fonte: Adaptado de Schraeder, 2003.

Youngs (2003) considera que, apesar das mudanças ocorridas, os doadores ainda não encontraram um ponto de equilíbrio para o planeamento e apoio à execução de projectos de cooperação, uma vez que optam por concentrar-se excessivamente nos procedimentos formais da democracia – de certa forma, a implementação dos programas não encoraja organizações associativas a envolver-se, sobretudo, em torno de temas económicos e sociais que poderiam obter mais facilmente maiores níveis de popularidade.

⁵² Emergiram alguns discursos que questionam se estes conceitos, aplicados na definição da selectividade, não constituem apenas mais uma forma de condicionalidade na concessão de ajuda, visto que a avaliação do desempenho de um país pode ser problemática face à necessidade de se considerarem diversos factores de difícil quantificação objectiva. Neste contexto, a eficiência tornou-se uma referência central na agenda da cooperação. Os primeiros desenvolvimentos que influenciaram este novo paradigma de parceria foram reportados no relatório do Comité de Assistência ao Desenvolvimento (1996) da OCDE.

A ajuda pública ao desenvolvimento pode ser atribuída através de diversas modalidades como a assistência a projectos, a ajuda humanitária, o apoio à sociedade civil, programas sectoriais, o apoio orçamental e prevenção de situações de crise (tabela 5). Quanto ao apoio aos processos e instituições democráticas, Zeeuw (2005) defende que um dos principais motivos que contribuem para explicar o fracasso deste domínio da cooperação explica-se pela falta de uma abordagem focada na criação de instituições, o que limita os impactos potenciais dos projectos de cooperação.

Tabela 5 – Síntese das principais iniciativas e procedimentos da cooperação política.

Dimensões da cooperação	Iniciativas e procedimentos
Processo eleitoral	Reformas legais e constitucionais; Constituição de uma comissão de eleições; Formação de pessoal técnico qualificado; Apoio aos partidos políticos; Monitorização internacional dos processos eleitorais; Apoio a iniciativas da sociedade civil.
Direitos Humanos	Observatório dos Direitos Humanos; Apoio a tribunais e comissões que analisem crimes de guerra; Assistência a organizações não-governamentais de protecção dos DH.
<i>Media</i>	Criação de <i>media</i> ‘alternativos’, por exemplo rádios comunitárias; Formação de profissionais independentes; Reformas na regulação e legislação dos <i>media</i> .
Instituições e capacidade organizacional	Medidas de combate à corrupção; Formação de grupos envolvidos nas estruturas de poder formal; Descentralização e reforma da Administração Pública; Estímulo à participação da sociedade civil, apoio a projectos comunitários e concessão de micro-crédito; Necessidade de integrar o trabalho das ONGs com os programas de cooperação.

Fonte: Adaptado de Zeeuw, 2005 e Youngs, 2003.

Brinkerhoff (2005), por outro lado, põe a tónica na especificidade de cada país, pois, na sua perspectiva, é fundamental compreender a longa cadeia causal que torna cada caso único, para que se possa construir uma estratégia adaptada que inclua actores internos e externos na definição de um projecto que estimule a legitimidade, segurança e eficiência. As sociedades pós-conflito são o exemplo apontado pelo autor para a análise dos processos de apoio internacional a Estados fragmentados e com instituições muito frágeis, que potencialmente podem gerar situações passíveis de minar as relações regionais e internacionais.

A proposta de Kanbur e Sandler (1999 in Guimarães, 2007) é mais ‘ousada’ uma vez que se defende a necessidade de se adoptar uma abordagem mais radical: os doadores

teriam de ceder controlo aos países beneficiários na definição das suas próprias agendas de desenvolvimento. Para estes autores, a experiência tem demonstrado que acções unilaterais não se têm revelado sustentáveis e, por outro lado, os esforços individuais de cada doador para aplicar as suas próprias condições têm sido contraproducentes face ao processo de desenvolvimento⁵³. Para Zeeuw (2005), se os impactos da cooperação forem avaliados no plano da intervenção constatamos que os países⁵⁴ estudados por este autor à escala micro/ local registaram um elevado número de *outputs*, com um impacto moderado, sendo que tal se deve, em grande medida, às características das iniciativas dos projectos – *workshops*, relatórios, formação, etc. Na perspectiva do autor tal pode estar relacionado com os objectivos ‘reais’ dos doadores: “Não podemos afirmar que a principal prioridade dos programas de promoção da democracia tenha sido o apoio a instituições [do Estado receptor] no sentido de se tornarem financeiramente mais sustentáveis ou politicamente mais influentes” (Zeeuw, 2005: 499).

Os impactos ao nível meso também não são os mais favoráveis para o balanço das acções de cooperação, uma vez que os projectos tendem a investir em domínios como práticas, regras e regulamentações – as melhorias registam-se sobretudo ao nível técnico e não – como seria fundamental – ao nível da confiança e legitimidade política das instituições e actores. A uma escala macro, a comunidade internacional está interessada na estabilização do ambiente democrático (ou ainda de transição de regime) muito frágil. Com este objectivo dominante é muitas vezes relegado para segundo plano a institucionalização e reforma das regras e processos políticos⁵⁵.

Em grande medida, os especialistas salientam dois motivos principais que estão na base dos impactos limitados da cooperação política – 1) a ausência de uma abordagem integrada⁵⁶, que pode derivar da falta de confiança mútua de doadores e países

⁵³ Estes autores defendem que os doadores têm de encontrar um mecanismo institucional que acomode, na medida do possível, as diferentes perspectivas com vista a tornar mais eficiente a cooperação para o desenvolvimento.

⁵⁴ Os países estudados foram o Camboja, Etiópia, Ruanda, Uganda, Moçambique, Serra Leoa, El Salvador e Guatemala. Apesar da diversidade de áreas e metodologias de intervenção, os impactos dos projectos de cooperação política têm-se revelado instrumentais na estabilização de curto prazo e em dimensões socio-económicas, persistindo algum cepticismo face aos impactos de longo prazo.

⁵⁵ Na literatura o desenvolvimento e discussão de conceitos como semi-autoritarismo e democracia iliberal podem ser entendidos como sinais da atenção manifestada face à fragilidade da transição/consolidação da democracia. Para Zeeuw (2005: 501), “A promoção da democracia concentrou-se em actividades ‘periféricas’ como formação cívica, apoio a iniciativas da sociedade civil [...] uma abordagem adaptativa à realidade do receptor pode ter efeitos negativos no longo prazo e legitimar efectivamente os responsáveis políticos e as suas políticas e estilos de governança repressivos”.

⁵⁶ Este tipo de abordagem possibilitaria a existência de planeamento estratégico que avalie cenários para aumentar a eficiência dos programas de cooperação.

receptores, assim como 2) os fracos resultados no apoio à consolidação efectiva das instituições democráticas – que ainda consistem maioritariamente em assistência material, técnica e financeira (Zeeuw, 2005; Green e Kohl, 2007).

Segundo dados da OCDE, verificamos que as dimensões incorporadas no domínio da cooperação política – governo e sociedade civil – são o segundo item mais importante, em termos quantitativos, da APD⁵⁷. Face a esta situação parece-nos importante reflectir sobre duas tendências que podem estar a contribuir para o posicionamento destes domínios de cooperação face ao total.

Por um lado, podemos entender a evolução observada como resultado do afastamento dos doadores da lógica de exclusão dos beneficiários dos projectos, entendendo-os como agentes passivos. A ênfase no apoio à sociedade civil dos países receptores pode ser vista como uma reacção à tendência de “adaptar os grupos-alvo aos projectos, quando parece ser necessária a operação inversa de adaptar os projectos de desenvolvimento às características das referidas populações” (Milando, 2005:140).

Por outro lado, a ênfase nas questões da governança é praticamente transversal aos programas multilaterais de cooperação⁵⁸. Na óptica das Nações Unidas, a importância estratégica da democracia para a segurança e estabilidade, contribuiu para colocar a participação política no topo da agenda do desenvolvimento humano. No entanto, as ligações entre governação democrática e desenvolvimento social e económico não são automáticas, já que este processo requer a disseminação de instituições e práticas democráticas (PNUD, 2002)⁵⁹.

No sentido de se ultrapassarem estas críticas, é apresentada, em 2005, a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento⁶⁰ que criou um esforço de sistematização das práticas dos doadores (e da respectiva monitorização e avaliação), a

⁵⁷ OCDE (2006), *Development Aid at Glance*. Paris: OECD Publications.

⁵⁸ O Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento (2005) é um dos mais importantes documentos a reflectir esta preocupação, sendo que a União Europeia é o maior fornecedor mundial de APD e o principal parceiro comercial dos países em desenvolvimento (disponível em http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/noticias/DeclConj_EU/declconj_port.pdf).

⁵⁹ A renovação do discurso e da agenda da ajuda internacional procura, no entender de Mah (2007:72), libertar-se da associação que lhe era normalmente atribuída enquanto “reflexo dos interesses geoestratégicos e comerciais dos países doadores, das instituições financeiras internacionais [...] ou de uma visão predominantemente governamental de quem dava o dinheiro”. Por outro lado, Pridham (2000) lembra que as estratégias de cooperação baseadas na condicionalidade possuem limitações, nomeadamente o facto de os resultados estarem largamente dependentes da resposta e atitude dos interlocutores. Existe, no entanto, a possibilidade de argumentar face a esta crítica que a socialização das elites nas organizações internacionais possibilita (potencialmente) maior abertura à influência externa.

⁶⁰ OECD (2006), *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Paris: OECD. Declaração disponível em português em www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf.

um nível sem precedentes. A Declaração é composta por cinco princípios centrais, que reúnem várias correntes e abordagens desenvolvidas em anos anteriores, sistematizando os principais desenvolvimentos políticos alcançados. Estes cinco princípios fundamentais que a Declaração de Paris congrega – apropriação, alinhamento, harmonização, gestão orientada para resultados e responsabilidade mútua – foram definidos tendo por objectivo o acompanhamento da implementação dos programas.

Por outro lado, a questão que tem dominado os debates acerca dos sectores prioritários a apoiar está muito focada nos DH (direitos humanos), o que favorece a implementação de diversas campanhas encorajando a adesão aos convénios e princípios internacionais nesse domínio⁶¹. É curioso verificar, ainda que alguns países preferem fornecer recursos a programas multilaterais – por exemplo, a Noruega é o maior doador individual do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁶² no domínio do apoio a projectos para a governação.

O reconhecimento por parte dos doadores da necessidade de se efectuarem melhorias nos programas de PD resultou numa ligeira mudança de tendência ao nível da atribuição de fundos, passando a privilegiar-se os grupos da sociedade civil com intenção reformista e não tanto os actores ligados directamente ao aparelho de Estado. Quanto aos domínios de financiamento eleitos pelos doadores europeus, Youngs (2008: 165) é peremptório: “Em vez de se concentrar na política de promoção da democracia, a Europa coloca, actualmente, maior ênfase nas questões sociais. Dois temas privilegiados são, por exemplo, o acesso à justiça e aos direitos das mulheres”⁶³.

Por outro lado, a ausência (ou debilidade) de um governo central é um obstáculo à cooperação e, por vezes, trabalhar com a sociedade civil (em muitos casos altamente polarizada) ou com as autoridades locais, pode não constituir uma alternativa na cooperação com países sujeitos a situações complexas de crise, visto que estes podem representar poderes ilegítimos ou que violem os interesses e bem-estar das populações (Guimarães, 2007)⁶⁴.

⁶¹ Esta opção de focar mais a discussão em torno dos sectores a apoiar tem sido criticada pelo facto de tal retirar, em grande parte, a disponibilidade para se estudarem quais as regiões e países que deveriam receber prioritariamente apoio.

⁶² Cf. “Annual Report 2007”; Democratic Governance Group (United Nations Development Programme [Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento]), p.48, disponível em <http://www.undp.org/governance>.

⁶³ Neste sentido, a abordagem estratégica da UE, em relação à promoção da democracia, é por vezes considerada ‘obliqua’ ou pouco focada.

⁶⁴ O mesmo autor defende que, ainda assim, a ajuda técnica financeira directa aos actores locais é uma tendência geral das actividades de cooperação dos doadores, especialmente em países politicamente

Os métodos usados pelos doadores, no sentido da descentralização, diferem na sua abordagem e mediante o país, indo desde o apoio directo aos governos centrais até à cooperação exclusiva com comunidades locais⁶⁵. Porém, diversos autores têm vindo a reconhecer que trabalhar com as autoridades locais e organizações da sociedade civil por si só não evitará a polarização, sendo que a questão está em como evitar o agravamento das divisões sociais e estabelecer mecanismos que minimizem a sobreposição de um grupo e a marginalização dos restantes, principalmente quando minoritários⁶⁶ (Youngs, 2003; Zeeuw, 2005).

O controlo dos processos de PD é muitas vezes difuso e muito contingente face às atitudes dos governos dos países receptores. Apesar dos doadores se dizerem empenhados na normalização e alinhamento da política externa de cooperação (Declaração de Paris) enfrentam-se graves problemas: a Nicarágua, um dos ‘Estados modelo’ desse tipo de cooperação está a afastar-se devido às opções do governo que assumiu funções. Apontado como caso de sucesso de implementação de diversos programas de cooperação, a Nicarágua abalou as expectativas de diversos doadores face às perspectivas de manutenção dos moldes de cooperação definidos na Declaração de Paris⁶⁷ (Schulz, 2007).

Os esforços na implementação desta nova proposta para as políticas de cooperação encontraram no governo da Nicarágua, encabeçado por Daniel Ortega, uma expressa recusa em continuar com o processo de coordenação construtiva com os doadores, bloqueando a informação sobre a agenda de desenvolvimento que foi preparada e criando obstáculos à publicação e circulação de informação actualizada sobre indicadores de desempenho do país (Schulz, 2007).

frágeis, onde as estruturas estatais são menos capazes de chegar às comunidades. No caso do Acordo de Cotonou (2000), que sucedeu à Convenção de Lomé IV, tem sido apontado o facto de este ser uma parceria entre governos, embora tenham sido criadas oportunidades aos ‘novos’ actores de desenvolvimento (ONG, associações privadas, etc.). No entanto, este Acordo parece não dar uma resposta objectiva sobre como aqueles serão chamados a participar, limitando-se a referir que o seu reconhecimento será efectuado por ambas as partes (União Europeia e Estados da África, Caraíbas e Pacífico – ACP⁶⁴).

⁶⁵ Por exemplo, no Burundi, o PNUD optou por um sistema de decisão conjunto com o Governo central em relação ao trabalho a desenvolver com as regiões, enquanto que a UE opta por trabalhar directamente com os governos regionais.

⁶⁶ Apesar de serem criadas oportunidades para as autoridades locais candidatarem projectos, os procedimentos mantêm-se complexos e a sua elegibilidade está dependente do reconhecimento das autoridades centrais, o que levanta problemas em sociedades com as características descritas no caso dos países politicamente frágeis.

⁶⁷ A Declaração de Paris encoraja a uma maior eficiência e transparência na aplicação da ajuda internacional ao nível do país beneficiário, estabelecendo alguns compromissos para atingir estes objectivos: *empowerment* do Estado receptor; alinhamento de estratégia, instituições e procedimentos; maior harmonização e complementaridade entre doador e receptor.

Um vasto conjunto de factores afecta a extensão e intensidade dos procedimentos de avaliação: factores institucionais, financeiros e políticos, sendo, no entanto, um procedimento relativamente recente, uma vez que o ritmo dos acontecimentos e transições democráticas, no final da década de 80, a par da elevada pressão para a aplicação da assistência técnica, operacional (entre outras), levou a que os doadores valorizassem a capacidade de dar uma resposta pragmática e em tempo útil às necessidades que emergiam⁶⁸.

Em jeito de nota final, uma das ideias que nos parece mais saliente deste enquadramento é a de que o (tradicional) conceito de necessidade como fundamento dos objectivos de cooperação foi substituído por conceitos como ‘boa governação’, desempenho democrático, consolidação institucional e, neste sentido, vale a pena reflectir sobre os meios e os fins da cooperação política. Face à literatura discutida, vimo-nos confrontados com a (expectável) abrangência e ecletismo de perspectivas, tendo sido bastante interessante notar as clivagens teóricas e epistemológicas, elas mesmo um reflexo das profundas mudanças que as últimas décadas testemunharam ao nível das opções de política externa de diversos actores, da expansão do modelo de democracia liberal pelos mais diversos contextos.

⁶⁸ Posteriormente, em reacção às preocupações internas com o alto nível de despesa em cooperação e com os ganhos que daí poderiam derivar, os doadores começam a sentir pressão para ‘prestar contas’ e, nesse sentido, legitimar a sua acção internamente. No entanto, esta pressão gerou alguns efeitos perversos, nomeadamente, o facto de muitos relatórios de avaliação de programas de cooperação revelarem resultados positivos relativamente aos impactos nos processos de democratização e tenderem a sobrestimar a importância dos seus contributos destes programas (Menocal *et al.*, 2007).

CAPÍTULO II

Modelo de investigação

A atenção mediática sobre o papel dos actores internacionais na promoção da democracia tem estado, nos últimos anos, reservada sobretudo às estratégias coercivas, nomeadamente as intervenções bélicas e a ‘guerra ao terror’. Na nossa perspectiva é também importante problematizar a definição e implementação de outros mecanismos externos⁶⁹, no âmbito dos estudos sobre democratizações, nomeadamente a associação de condições aos programas de cooperação centrados na promoção da democracia⁷⁰. No fundo, a problemática que aqui abordamos passa pelas medidas e estratégias de promoção da democracia através da condicionalidade política, ou seja, pretende-se dar um contributo, ainda que circunscrito, para a compreensão das condições que os actores associam à cooperação política, relacionadas com o desempenho democrático.

Como vimos anteriormente, a maior parte da investigação acerca da condicionalidade é bastante descritiva e concentra-se frequentemente na análise de casos específicos (Crawford, 1997; Olsen, 1998). São escassos os estudos que analisam as determinantes da alocação dos recursos da cooperação com base no desempenho democrático e respeito pelos DH, tendo mais destaque domínios como as necessidades, estratégia e interesses dos doadores (Schraeder, 2003). O foco essencial dos estudos empíricos que analisam os impactos da aplicação dos recursos da cooperação política centra-se principalmente em domínios como a resolução de conflitos e desenvolvimento (Apodaca e Stohl (1999).

⁶⁹ No entanto, na nossa perspectiva, é fundamental não enveredar por uma ‘segmentação’ da análise, visto que é bastante importante compreender de que forma é que os factores internacionais podem suplantar, reforçar e interagir com os factores endógenos.

⁷⁰ A literatura começou por discutir os mecanismos de condicionalidade na sequência das políticas adoptadas pelas instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, ao nível das reformas que estas instituições defendiam – nomeadamente, os ajustamentos estruturais. O conjunto das relações externas e actividades de cooperação que se dizem subsidiárias de contributos para o desenvolvimento e consolidação da democracia em países terceiros tem assumido diversas configurações – entre as tipologias mais recorrentemente citadas, a propósito dos factores internacionais de democratização, conta-se a proposta de Whitehead (2001), que explicita os modelos de contágio, controlo, consentimento e condicionalidade (este último explorado sobretudo por Schmitter, 2001). Vimos que no plano das linhas de intervenção (programas de promoção e protecção da democracia) as actividades que têm ganho mais destaque passam pela assistência e monitorização de processos eleitorais, mitigação de crises, prevenção de conflitos, apoio a iniciativas da sociedade civil, apoio à reforma/ criação de instituições, suporte à reforma constitucional, etc.

No que concerne ao diagnóstico dos contributos e limites da Política Comparada no âmbito da Ciência Política este é já longo (Lijphart, 1971; Frensdreis, 1983; Pennings *et al.*, 2005) e as abordagens analíticas espelham a necessidade de adaptação do investigador à multidimensionalidade dos fenómenos estudados, para além de outros constrangimentos associados à análise empírica⁷¹, nomeadamente a necessidade de equilíbrio entre intensidade e profundidade e, por outro lado, pela extensão e generalização das abordagens (della Porta e Keating, 2008, Lieberson, 1991).

O facto de se assistir à implementação de sanções e à inclusão em acordos de cooperação de cláusulas de condicionamento/ suspensão relacionadas com a performance ou estabilidade democrática dos Estados ou protecção e defesa dos direitos humanos introduz na agenda e prioridades de política externa de Estados, organizações multilaterais, novos desafios, seja no plano da ética e legitimidade das intervenções, seja na definição de objectivos e metas, assim como do ponto de vista da gestão das relações entre as partes envolvidas nos acordos de cooperação política.

Para além de mais, veremos de que forma é que a promoção da democracia se tem constituído como um elemento (cada vez mais) presente no discurso de diversos actores na cena internacional (Youngs, 2001a). A União Europeia é, deste ponto de vista, um dos exemplos mais recorrentes: note-se, em particular, os esforços no sentido da adopção de políticas e estratégias comuns ao nível da política externa – Política Externa e de Segurança Comum (PESC⁷²); Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) – e, por outro lado, a Política Europeia de Vizinhança (PEV) que tem por objectivo estabelecer acordos e planos de acção que incidam essencialmente “na promoção da democracia, das liberdades, da prosperidade, da segurança e da estabilidade, procurando simultaneamente alargar as relações já estabelecidas com cada país vizinho”⁷³.

⁷¹ Schmitter (2005) sublinha, a propósito da sua análise em “*The Nature and Future of Comparative Politics*”, o facto de a triangulação metodológica (a articulação de métodos e técnicas de recolha e análise de dados combinadas) representar, na sua perspectiva, a melhor resposta aos desafios que se colocam aos investigadores.

⁷² Veja-se, por exemplo, a criação da figura de Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum (estabelecido pelo Tratado de Amesterdão, 1997). Nos domínios de política externa em que foi alcançado o consenso necessário, o Alto Representante assumirá a função de negociar e comunicar a perspectiva da UE e dos seus Estados-membros. No quadro da PESC foram ainda adoptadas linhas orientadoras específicas desenhadas para a reacção em casos específicos de violações dos DH. As linhas orientadoras dizem respeito à contestação da pena de morte, tortura e apoio e defesa das crianças em contextos de conflito armado, defensores dos DH e protecção dos direitos das crianças (Comissão Europeia, 2007).

⁷³ Europa Glossário ‘Política Europeia de Vizinhança’, disponível em http://europa.eu/scadplus/glossary/neighbourhood_policy_pt.htm (consultado em Setembro de 2008). As

Ainda assim, não serão estas as políticas alvo da nossa atenção directa. A preocupação central que irá guiar este trabalho passa pela análise das medidas de condicionalidade relacionadas com a promoção da democracia. No caso da PD, esta estratégia⁷⁴ deveria incluir, em teoria, linhas de intervenção técnicas e operacionais que ajudariam a formatar os programas que visariam criar impactos positivos na democratização e/ ou consolidação da democracia⁷⁵. No entanto, a literatura (Easterly, 2002) vem sublinhando que o discurso estratégico dos doadores não passa, muitas vezes, de uma descrição mais alargada e abstracta dos seus objectivos.

Será também necessário e útil reconhecer os limites que este trabalho encerra. Ao abordarmos um objecto de investigação centrado em medidas específicas de um actor internacional, parte desta análise terá evidentemente de se assumir como descritiva. Neste sentido, será difícil conseguir captar a pluralidade de iniciativas associadas à significativa expansão da cooperação internacional ao nível da PD – do ponto de vista dos diversos emissores⁷⁶ e do contexto – alvo daquelas políticas e medidas. É, também, essencial sublinhar que emergem outros desafios a quem investiga neste domínio e que estão fora do alcance desta dissertação, como por exemplo, demonstrar cabalmente qual o conjunto de implicações sistémicas da PD e consequentemente dos modelos de cooperação que lhes estiveram na base.

Entre as primeiras etapas deste trabalho conta-se a análise do processo que conduziu à definição da promoção da democracia como objectivo de política externa por parte da UE. Nesse sentido, apresentamos uma análise daqueles que são considerados os momentos-chave da definição dos princípios e estratégia a implementar do ponto de vista da PD. Esta análise parte de documentos formais da própria UE articulando com a discussão feita na literatura.

No entanto, no nosso caso, explorar cabalmente o modelo de condicionalidade implica também discutir duas dimensões que consideramos pertinentes – por um lado,

regiões abrangidas pela PEV são os países da Europa de Leste, Cáucaso Meridional e a região do Sul do Mediterrâneo.

⁷⁴ Quando falamos em estratégia, o sentido que normalmente lhe associamos está relacionado com um conjunto de suposições sobre relações causais e expectativas sobre o seu potencial efeito combinado que determinará um curso de acção específico.

⁷⁵ Neste âmbito, uma das medidas que, no plano institucional ganhou mais visibilidade foi a Iniciativa Europeia para a Democratização e Direitos Humanos (IEDDH), enquadrada na Comissão Europeia, criada em 1994, através de proposta do Parlamento Europeu, reunindo todas as linhas financeiras (reunindo um orçamento total equivalente a 59,1 milhões de euros) destinadas à promoção da democracia e defesa dos DH.

⁷⁶ Por exemplo, Organização das Nações Unidas, agências de cooperação públicas e privadas dos Estados Unidos da América, fundações de partidos políticos, entre outros actores.

apresentar as questões normativas que perpassam a problemática do nosso estudo, nomeadamente, as questões associadas ao potencial desfasamento entre ‘agenda oficial’ e ‘agenda real’ do emissor das medidas de condicionalidade e, por outro lado, a reflexão sobre a ética e legitimidade das intervenções destes actores. Que estratégias concretas devem ser prosseguidas pelos doadores, em especial pela UE, para ajudar a reforçar a cultura democrática e as práticas de boa governação em países terceiros? Qual o papel aqui desempenhado pela condicionalidade e por critérios de *performance* no plano político?

No nosso caso, a hipótese de investigação em causa é a seguinte: o perfil das medidas de condicionalidade da UE é determinado pelas suas dinâmicas internas e pelas circunstâncias dos países com os quais mantém relações de cooperação. De forma sumária, o que está em causa é, por um lado, apresentar e analisar o percurso das medidas e instrumentos de condicionalidade adoptados, sem esquecer o contexto internacional e, mesmo, o papel das várias instituições que compõem a UE. Por outro lado, serão problematizados, à luz das permissas da literatura, diversas dimensões da situação interna e externa dos Estados sancionados com a cláusula de suspensão da cooperação por desrepeito dos princípios democráticos - a forma mais saliente de carácter punitivo que a condicionalidade assume, no caso da UE.

Será, então, o objectivo central do nosso trabalho a análise da estratégia de promoção da democracia da União Europeia, problematizando aquela que é definida como a prioridade da acção externa – a aplicação de medidas de condicionalidade positiva nas relações com países terceiros. A nossa atenção estará concentrada sobretudo na estratégia e intervenção do doador, visto que é este o actor com o papel de maior relevo na definição das condições da cooperação política. Não esquecemos, porém, a análise das circunstâncias internas e externas dos países sancionados, pois parece-nos relevante estudá-los para definir os princípios e as propostas da UE ao nível da promoção da democracia. Se este nosso contributo se constituir como um pretexto para a reflexão e análise dos fenómenos associados aos factores e agentes internacionais na promoção da democracia terá cumprido um dos seus principais objectivos.

CAPÍTULO III

A União Europeia e a promoção da democracia

Ao nível do discurso contemporâneo sobre globalização e fenómenos políticos existe já um extenso conjunto de contributos (Bailys e Smith, 2008; López-Alves e Johnson, 2007) e, apesar de não ser nosso objectivo contribuir directamente para este debate, é fundamental ter em conta que a globalização é um processo que envolve o alargamento, aprofundamento e aceleração do impacto crescente da interdependência global.⁷⁷ A emergência global de diferentes níveis de regulação e de tomada de decisão conjuntamente com a crescente interdependência e relações entre actores supra e sub-estatais (em que se incluem os actores não-governamentais) tem marcado a designada ‘globalização da vida política’ (Bailys *et al.*, 2008). O aparecimento (e desenvolvimento) de diferentes centros de governação, descritos como governação policêntrica e governação multi-nível, com diferentes níveis acima e abaixo do Estado nacional, representam características proeminentes da globalização contemporânea.

Globalização, ética e coerção

Burnell (1997) sugere que um dos principais motivos associados ao desenvolvimento de mecanismos de condicionalidade política passa pelo argumento de que este é um meio eficaz de contribuir para o aumento da segurança dos Estados e paz internacional⁷⁸ – em

⁷⁷ De facto, nem todos os Estados são afectados uniformemente pela globalização ou têm uma contribuição equivalente para este processo, variando também a natureza e intensidade dos custos e benefícios para os diversos países (existindo também impactos diferenciados no interior dos próprios países) (Burnell e Randall, 2008). Uma economia global cada vez mais integrada, com o aumento do comércio, dos fluxos de investimento e de transferência de tecnologia é, sem dúvida, outro dos aspectos importantes da globalização. A agenda dos programas de ajustamento estrutural foi lançada pelas instituições de Bretton Woods no final dos anos 70, definindo a estabilidade macroeconómica como seu objectivo central, prescrevendo uma diminuição importante do papel dos Estados – princípios centrais do citado Consenso de Washington. A primeira geração de condicionalidades, marcada pelo enfoque no domínio macroeconómico, foi perdendo protagonismo para uma nova geração de condicionalidades em torno da boa governação, que mais tarde teve como objectivo trazer o Estado de volta aos processos de desenvolvimento. Cf. as críticas feitas no artigo: Cedrine, Mario “Consensus versus freedom or consensus upon freedom? From Washington disorder to the discovery of Keynes”. *Journal of Post Keynesian Economics*, 30 (2008), pp. 499-522.

⁷⁸ Na história do pensamento político foram diversas as reflexões em torno da possibilidade de promover uma paz duradoura. O tratado de Kant, ‘Paz Perpétua’ (1795), procura ser um guia político e não uma reflexão baseada na utopia, visto que são analisadas as etapas necessárias para a concretização deste objectivo. A esperança de uma paz duradoura, no final do século XVIII, estava baseada em gerações do pensamento europeu, tendo, no entanto, sido abalada com as guerras napoleónicas. Kant defende que a paz só pode ser alcançada e mantida através da consolidação dos Estados de direito (e das relações entre

linha com a literatura sobre democracia e paz, em que a ideia central consiste no pressuposto de que a guerra é menos provável entre Estados democráticos⁷⁹.

Se, por um lado, as dinâmicas da política internacional foram contribuindo para alterar significativamente o panorama do sistema internacional, facto é que também estimularam o desenvolvimento de novas abordagens ao nível da reflexão sobre ética nas relações internacionais. Nesta senda foi apresentado um conjunto de argumentos que legitimavam as intervenções internacionais: os impactos do crescente grau de interdependência; a emergência de uma comunidade internacional reconhecida e baseada em regras e princípios estabelecidos; o reconhecimento da instabilidade e dificuldades vividas nos ‘Estados frágeis’⁸⁰ face à protecção de direitos individuais (Youngs, 2001a)⁸¹.

Para além do facto de terem emergido novas abordagens normativas centradas em temas como a protecção dos direitos humanos e justiça social, emergiu igualmente um forte consenso em favor de uma atitude internacional mais pró-activa na defesa dos direitos do Homem⁸². Para Youngs (2001a), o debate sobre a promoção da democracia não foi conduzido num plano filosófico equivalente à discussão realizada em torno dos direitos humanos e pobreza mundial. De facto, diversos autores questionaram explicitamente a legitimidade ética de intervenções que ultrapassassem a defesa dos direitos humanos e que procurassem contribuir para a implementação de um determinado sistema político noutra país⁸³.

países enquanto tal). Outra condição vital seria a existência de um regime republicano cujos cidadãos – e não um indivíduo ou uma elite – teriam a última palavra em relação à guerra e paz.

⁷⁹ No entanto, outros autores sublinham que a cooperação externa pode ser usada para disseminar as ideologias e valores ocidentais. Lumsdaine (1993) sublinha o papel da boa governação, no plano interno, como elemento central da esfera da acção e opinião pública, podendo também ser adoptado no plano externo, tendo em vista tornar a política externa dos actores mais coerente.

⁸⁰ Risse e Lehmkuhl (2006) partem da referência a Max Weber para defenderem que a capacidade de um Estado pode ser analisada através da estrutura do poder central (que possui o monopólio legítimo sobre os meios de violência) e, desta forma, os Estados frágeis teriam lacunas ao nível da capacidade de assegurar a implementação das decisões políticas tomadas e de garantir a sua soberania. O conceito de Estado frágil tem enfrentado na literatura das Ciências Sociais um forte questionamento devido ao facto de se associar, pelo menos implicitamente, à concepção normativa de Estado de direito, emanada por instituições como a OCDE ou a União Europeia (Risse e Lehmkuhl, 2006).

⁸¹ Youngs (2001a) defende que um dos elementos comuns a estas obras passa pelo facto de estas excluïrem ou simplesmente rejeitarem uma pretensa base moral para as intervenções ocidentais em nome da democracia.

⁸² Entre as obras que propuseram justificações filosóficas em favor da política de defesa dos direitos humanos conta-se o contributo de Nardin, T. e D. Mapel (eds.) (1992), *Traditions of International Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁸³ Para uma discussão acerca da ética nas relações internacionais – Hoffman, Stanley (1988), *The political ethics of international relations*. Nova Iorque: Carnegie council on ethics and international affairs; Gibbons, Elisabeth (1997), *Violating Humans Rights in Haiti. An anatomy of sanctions*. Westport:

A ênfase nos aspectos formais da democracia, como por exemplo a promoção do ‘constitucionalismo’ como forma de mitigar os efeitos de formas de poder com carácter arbitrário, tem sido proposta como uma forma de intervenção internacional com objectivos mais limitados, mas também mais legítimos, do que o propósito de universalizar o modelo de democracia liberal⁸⁴ (Held, 1995 cit. in Youngs, 2001a).

Por outro lado, McMichael (2000) centra-se exactamente no conceito de ‘governança global’ para compreender as dinâmicas que têm vindo a ser reportadas e, nesse sentido, defende que este conceito consiste num processo pelo qual os governos, estruturas inter-governamentais, organizações não-governamentais e actores transnacionais se envolvem no estabelecimento de normas e acordos internacionais ou mesmo na resolução de problemas internacionais.

Em teoria, o não cumprimento ou falhas no cumprimento dos acordos levaria a que os apoios atribuídos fossem postos em causa, ou mesmo retirados. Burnell e Randall (2008) distinguem três gerações/ modelos de condicionalidade: medidas de política económica e financeira; questões relativas à governação e o domínio de políticas sociais e estratégias de redução da pobreza. Assim a importância da implementação de mecanismos de condicionalidade para a autonomia dos países apoiados depende ora da natureza das relações externas, ora das circunstâncias individuais em que os Estados estão envolvidos.

A condicionalidade, *latu sensu*, tem sido entendida de forma bastante diversa pelas várias abordagens analíticas, sendo que também os doadores possuem posições contrastantes sobre a natureza da relação doador-receptor, da aplicação e princípios da condicionalidade, entre outros aspectos.

Por um lado, a condicionalidade positiva – ou política de condicionalidade por incentivos – envolve a atribuição/ negociação de condições vantajosas para o país receptor em troca do cumprimento dos requisitos que foram acordados. Entre os benefícios para o Estado alvo das medidas contam-se, *inter alia*, a concessão de empréstimos, ajuda técnica e financeira, o estabelecimento e/ ou manutenção de relações comerciais e diplomáticas. São diversos os canais e os fins associados à

Praeger; Normand, Roger, “A Human Rights assessment of U.N. sanctions on Iraq”. In Genugten, W. e G. Groot (eds.) (1999), *Effects and effectiveness of the U.N sanctions*. Gröeningen: Intersentia.

⁸⁴ Na sua obra *Economia e Sociedade*, Max Weber (1978 [1922]) sustenta que a legitimidade de um Estado tem origem na crença absoluta na legalidade do exercício do poder, o que faria com que as estruturas dos Estados modernos fossem a materialização de formas de exercício de um poder legal.

condicionalidade positiva, visto que, através deste tipo de instrumentos se está a promover uma série de direitos económicos, políticos e sociais, que poderão ser garantidos através do Governo, ONG ou de outros actores.

A decisão de aplicação de medidas de condicionalidade positivas e negativas envolvem sempre custos, apesar de estes parecerem mais óbvios para o Estado receptor. O que é facto é que a condicionalidade positiva é onerosa, visto que envolve transferências financeiras, assistência técnica, esforços diplomáticos (entre outros), enquanto que as medidas punitivas podem compreender custos directos e indirectos para o doador, como por exemplo, a desarticulação das relações económicas, militares e diplomáticas.

Por outro lado, a condicionalidade negativa consiste na redução ou suspensão dos benefícios no caso de não serem respeitadas as condições que foram acordadas, podendo envolver a suspensão de relações comerciais e diplomáticas, a imposição de sanções ou embargos, condenação pública nos fóruns internacionais, a interrupção de projectos de cooperação planeados/ em implementação. Em geral, a literatura vem defendendo que este modelo de condicionalidade é essencialmente reactivo e não um instrumento preventivo, o que leva alguns autores (Risse e Lektmuhl, 2006) a classificarem a generalidade das medidas tomadas como medidas *ad hoc* e não abordagens sistémicas de problemas complexos, como os défices democráticos relacionados, por exemplo, com as restrições das liberdades e direitos cívicos e políticos.

No que diz respeito às origens institucionais e políticas do papel e importância internacional da UE, grande parte do debate passa pelas diversas opções feitas e consignadas nos Tratados que foram edificando o projecto fundado pelo Tratado de Roma (1957), tendo-se desenvolvido uma complexa rede de acordos internacionais, desde a década de 50⁸⁵. A Comunidade Europeia foi sendo caracterizada como um actor internacional cujas competências se centravam muito na dimensão comercial e noutros aspectos das relações económicas internacionais, como a política monetária e de investimento.

De forma genérica, a maioria dos autores que se debruçam sobre esta problemática enfatizam na sua conceptualização o carácter sistémico das relações exteriores da UE, em que factores como os interesses de política externa de diversos Estados-membros, as

⁸⁵ “A União Europeia está fundada nos princípios da liberdade, democracia, respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais e o Estado de Direito, princípios que devem ser partilhados pelos Estados-membros” (Artigo VI, Tratado da União Europeia).

percepções e expectativas dos actores internacionais, as dinâmicas da própria integração europeia influem na construção das abordagens teóricas e modelos analíticos.

Pridham (2005) salienta que um dos primeiros esforços da UE (então Comunidade Económica Europeia) na esfera da promoção da democracia⁸⁶ passou pelo aprofundamento das relações com a Europa do Sul. Em 1962, Portugal⁸⁷ e Espanha fazem o seu primeiro pedido de adesão à Comunidade Económica Europeia, ainda sob a tutela de Salazar e Franco. A recusa de ambos os pedidos motivada pelas circunstâncias políticas, causou um precedente na história da integração europeia visto que as condições políticas foram o mote para a aplicação de uma medida de condicionalidade negativa, neste caso a negação do pedido de adesão⁸⁸.

A formulação da condicionalidade política percorreu uma considerável evolução desde que foi, pela primeira vez, formalmente debatida no Relatório Birkelbach (1961) na sequência da tentativa de início de conversações para a adesão por parte da Espanha franquista – os responsáveis europeus justificaram a recusa do pedido devido à matriz democrática definida desde o início do projecto de integração europeia: segundo o artigo 237 do Tratado de Roma (1957) os países que podem ter expectativas de integração deverão ser democracias liberais. No entanto, até à queda do Muro de Berlim, a prática da condicionalidade, por parte da União Europeia (ainda CEE), estava marcada pela falta de enquadramento legal e por uma atitude sobretudo passiva face aos acontecimentos (Pridham, 2005).

Operacionalizar a promoção da democracia: os instrumentos

A construção de uma política externa europeia que integrasse domínios como a diplomacia, defesa e segurança começou a emergir na década de 70 através de uma série

⁸⁶ Em 1978, o Conselho Europeu declarou que o respeito e manutenção de uma democracia representativa e protecção dos DH em cada Estado-membro eram elementos essenciais da pertença às Comunidades Europeias (“Declaration on Democracy”, Conselho Europeu de Copenhaga, 1978, *EC Bulletin*, n. 3, p.6).

⁸⁷ Portugal formula o seu primeiro pedido de adesão a 18 de Maio de 1962 (*Carta de Pedido de Abertura das Negociações entre Portugal e a CEE*). A 28 de Março de 1977, é feito um novo pedido, aquele que viria a conduzir à adesão efectiva. Nesta altura (pós 25 de Abril), a barreira (que constituía a cláusula democrática) já estava parcialmente derrubada, uma vez que o regime autoritário havia sido deposto, mas o regime democrático ainda não estava consolidado.

⁸⁸ Em termos da aplicação de medidas de condicionalidade política, o Relatório Birkelbach é considerado um dos momentos fundadores - *Rapport fait au nom de la commission politique de l'Assemblée parlementaire européenne sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté par M. Willi Birkelbach, Rapporteur*, Dezembro de 1961 (disponível em http://www.ena.lu/report_willi_birkelbach_political_institutional_aspects_accession_association_with_community_december_1961-020006013.html).

de mecanismos que se esperava que tornassem mais eficientes a coordenação da política externa de diversos Estados-membros, nomeadamente através do enquadramento no mecanismo de Cooperação Política Europeia – CPE⁸⁹. No entanto, o papel internacional da UE mantinha-se limitado, uma vez que os Estados-membros tinham a liberdade de implementar e definir exclusivamente as suas políticas nacionais ao mesmo tempo que participavam na tomada de decisão ao nível da CPE (Smith, 2001).

Na década de 80, o Relatório de Londres (1981) estabeleceu a implementação de mecanismos mais eficientes na resolução de crises e melhorou os canais de comunicação e informação já implementados na década de 70⁹⁰. Dois meses depois de ser conhecido o Relatório, foi imposto o primeiro conjunto de sanções (não especificadas) contra a União Soviética. O Acto Único Europeu, por sua vez, permitiu a formalização de uma ‘troika’ que, ao longo das várias presidências do Conselho Europeu, assegurou a continuidade da CPE (criando-se também um secretariado permanente) e, a partir deste momento, a Comissão Europeia fica responsável pela aplicação das medidas propostas pela CPE.

O Parlamento Europeu desenvolveu uma série de acções que visavam o desenvolvimento de respostas políticas, o que sucedeu, nomeadamente, com a iniciativa da Presidência holandesa (Maio de 1986) que submeteu ao Parlamento um memorando sobre a acção assumida pela Cooperação Política Europeia, em particular no domínio da protecção dos direitos humanos (desde a anterior presidência, em 1981). Pouco depois desta iniciativa holandesa, foi emitida uma declaração dos Ministros dos Negócios Estrangeiros reafirmando “o seu empenhamento na promoção e protecção dos direitos humanos e liberdades fundamentais”⁹¹, não declarando, para além destas intenções diplomáticas, nenhuma estratégia ou plano de implementação destes objectivos (Smith, 1997).

No final da década de 80, a Comunidade aplicou mecanismos de condicionalidade política nas relações com os países da Europa Central e de Leste. A estratégia

⁸⁹ A Cimeira de Copenhaga (1973) constituiu-se como o momento fundacional da CPE, na medida em que articulava a sua estrutura em duas dimensões: em primeiro lugar, supunha a vinculação expressa da CPE com os objectivos da UE; aprofundaram-se os aspectos relacionados com a organização institucional e processual da CPE fundamentalmente através do aumento da frequência de reuniões ministeriais e do ‘Comité Político’, a institucionalização do COREU (‘Grupo de Co-responsáveis Europeus’) e dos grupos de trabalho.

⁹⁰ Cf. *Report on European Political Cooperation* (Londres, 13 de Outubro de 1981), in *Bulletin of the European Communities*. 1981, N. 3, pp. 14-17.

⁹¹ “Declaration on Human Rights”, *EPC Documentation Bulletin*, vol. 2, 1986.

primeiramente utilizada passou pelo uso de acordos comerciais e de cooperação no encorajamento de reformas políticas, visto que ainda não estavam definidos cabalmente os instrumentos legais relacionados com a implementação deste tipo de opção estratégica – condicionalidade política.

Apesar de, na prática, se verificar que a atribuição de apoios e o estabelecimento de acordos de cooperação estava condicionado pelo facto de os países implementarem reformas políticas e económicas, não foram, no entanto, feitas referências à condicionalidade, por exemplo, nos mecanismos regulatórios do programa de cooperação PHARE (Programa de ajuda comunitária aos países da Europa Central e de Leste).

O recurso crescente a medidas coercivas, na década de 90, derivou de uma atenção renovada sobre a questão da eficiência das medidas implementadas (Warkotsch, 2008). Um dos motivos que reforça este argumento passa pela necessidade de compreender a tendência de reforço do investimento por parte de diversos doadores, sendo pertinente compreender as opções e estratégias da Comissão Europeia (nomeadamente a Iniciativa Europeia para a Democracia e Direitos do Homem, em seguida designada IEDDH) e dos Estados-membros.

De forma a conhecermos cabalmente as políticas de PD da UE, que é reconhecidamente um actor internacional com características raras, é importante analisar atentamente os instrumentos políticos e a capacidade institucional que foram sendo operacionalizados na década de 90. Em contraste com outro importante doador – os EUA –, a UE enquanto actor internacional envolvido em políticas de PD, deve ser perspectivada não só do ponto de vista da estratégia e agenda própria, mas também dos acordos e consensos dos 27 Estados membros em torno das concertações necessárias.

Hazelzet (2001), no seu estudo acerca da aplicação de sanções – por parte da UE e EUA⁹² – aos países que praticaram violações dos DH (1989-2000), concluiu que cerca de metade dos países que cometeram violações dos DH não foram sujeitos a sanções por parte de organizações internacionais. A inércia dos actores deve-se, segundo o autor, ao facto de parte destes países serem aliados e viverem uma situação de paz. Por

⁹² As diferenças entre UE e EUA, em termos de aplicação de medidas de condicionalidade negativa, não são estatisticamente significativas, porém existem diferenças que não são despididas ao nível da abordagem e foco das medidas aplicadas – os EUA tendem a impor medidas mais severas que a UE que, por seu lado, reage mais rapidamente a situações ligadas a conflitos e crises humanitárias (Hazelzet, 2001).

outro lado, os países que tendem a estar mais sujeitos a sanções são regimes autoritários e considerados ‘adversários’ do Ocidente, assim como geograficamente mais próximos dos actores que implementam o processo sancionatório (Hazelzet, 2001).

Ao nível da União Europeia, apesar de cada área de decisão – diplomática, comercial, cooperação para o desenvolvimento e segurança – estar sujeita a diferentes dinâmicas de tomada de decisão, verificamos que nenhuma delas assumiu um carácter inteiramente intergovernamental, nem completamente supra-nacional. Face a este cenário, gerou-se um debate intenso em torno da possibilidade de se conseguir atingir determinados objectivos ao nível da ‘boa governação’, protecção dos direitos humanos e democratização (Youngs, 2001a).

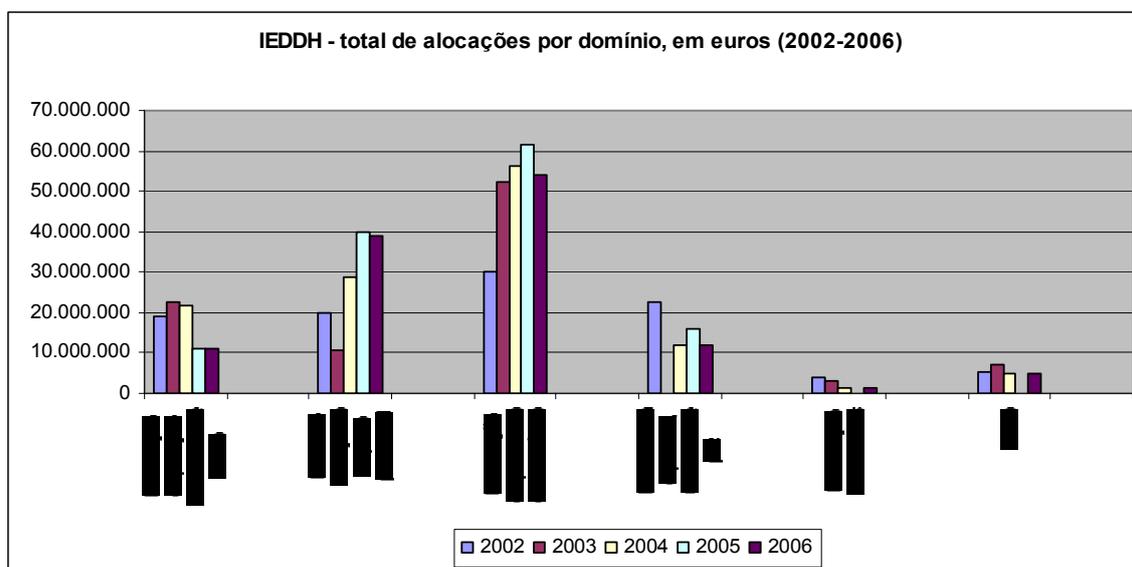
Uma das faces mais visíveis do empenho da UE na promoção da democracia passou pela introdução de mais recursos e o desenvolvimento de projectos ao nível da cooperação política. Sinal deste reforço, o Tratado da União Europeia⁹³ definiu, pela primeira vez, a democracia, a protecção dos direitos humanos e o Estado de direito como objectivos explícitos da sua Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

O Parlamento Europeu lançou, em 1994, a IEDDH de modo a reunir uma série de rubricas orçamentais numa só linha destinada a financiar actividades no âmbito da promoção dos DH e da governação democrática. Os projectos apoiados por esta Iniciativa correspondem a quatro grandes áreas: democratização e Estado de direito; pluralismo e sociedade civil; resolução de conflitos e pacificação; iniciativas dirigidas a grupos específicos (Comissão Europeia, 2000 e 2001). A IEDDH é definida como um “instrumento político e financeiro que contribui para o desenvolvimento e consolidação da democracia, do Estado de direito, respeito pelos DH e liberdades fundamentais em todo o mundo”⁹⁴.

⁹³ Tratado da União Europeia (92/C191/01), Jornal Oficial nº C 191, de 29 de Julho de 1992 (texto integral disponível em <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>).

⁹⁴ “Implementation of the European Instrument for Democracy and Human Rights” disponível em ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/eidhr/60_anniversary_udhr/documents/hr_brochure_0908_site_en.pdf.

Gráfico 1 – IEDDH -Total de alocações a projectos (em euros), por domínio (2002-2006).



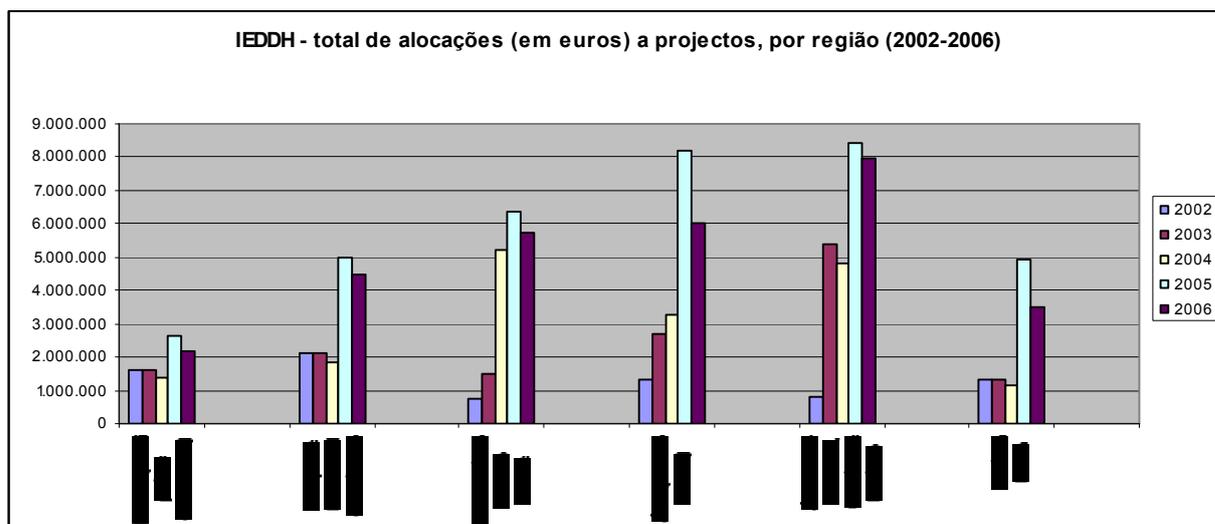
Fonte: Comissão Europeia (2007).

Inicialmente, o programa e a intervenção mais ambiciosos e estruturados desenvolveram-se na Europa Central e de Leste. O Parlamento Europeu alcançou notoriedade e influência na definição de prioridades, através do seu conselho de consultores nos programas PHARE e TACIS, mas, no entanto, tal situação manteve-se apenas até 2000, altura em que a gestão da IEDDH ficou completamente sobre a alçada da Comissão.

Quanto à IEDDH verificou-se um crescimento do orçamento disponível para as suas actividades – 59 milhões de euros em 1994, 102 milhões de euros em 2001 e, em 2006, 122 milhões de euros⁹⁵ (cf. Gráfico 1). Ainda assim, é importante sublinhar que apesar deste crescimento ter sido superior à média de crescimento do orçamento geral da coopeação externa, os valores destinados à cooperação política representam 1% do total. Através do gráfico 1 é possível verificar que entre os domínios mais privilegiados, em termos orçamentais, contam-se a ‘promoção do processo democrático’ (que envolve, por exemplo, missões de observação do processo eleitoral) e ‘defesa e reforço do respeito pelos Direitos Humanos’ (que inclui acções de sensibilização e prevenção de violação).

⁹⁵ Dados obtidos através das Sínteses de Legislação da Iniciativa Europeia para a Democracia e Direitos Humanos (IEDDH), disponível em <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/r10110.htm>.

Gráfico 2 – IEDDH -Total de alocações (em euros) a projectos, por região (2002-2006).



Fonte: Comissão Europeia (2007).

No que concerne aos países receptores, a IEDDH financiou, por ordem decedente de alocações, os Estados da África, Caraíbas e Pacífico, a Europa Central e de Leste e os Balcãs, a América Latina, o Mediterrâneo, a antiga União Soviética e a Ásia (sendo ainda atribuídos mais recursos através de projectos regionais mais vastos) (Cf. Gráfico 2).

Não obstante, foram sendo destacados alguns dos pontos fracos da política de PD da UE, tendo sido apontadas falhas ao nível dos mecanismos e intervenções no âmbito dos partidos políticos (sobretudo em comparação com os EUA e, mesmo com algumas fundações de partidos de Estados-membros). Um conjunto de outros problemas operacionais foram sendo associados aos projectos de PD da UE, uma vez que emergiram desacordos face à divisão de responsabilidades entre Comissão e os Estados-membros – o Reino Unido propôs a limitação dos domínios de intervenção da Comissão ao nível da cooperação política, tendo o Tribunal Europeu de Justiça decidido em favor do Reino Unido, em 1998, levando à suspensão temporária de diversos projectos e intervenções.

Entre as várias críticas dirigidas à Comissão conta-se a lenta implementação dos projectos, os complexos procedimentos burocráticos e, adicionalmente, a dificuldade em atingir um consenso em torno das medidas para operacionalizar os protocolos de cooperação e linhas de financiamento (e inclusivamente dar um incentivo aos países que atingiram o desempenho esperado) – o que revela também que os mecanismos de

avaliação e os relatórios de progresso não se materializaram da forma prevista (o que permite questionar se tal não constrange a implementação da designada ‘*rewards conditionality*’).

Pridham (2002), por seu turno, defende que aos esforços de implementação da condicionalidade política da UE falta uma abordagem integral e sistemática do que é afinal a mudança de regime (ou reforma) política nos países receptores. Será pertinente questionar, por exemplo, qual a postura estratégica da UE quando confrontada com os designados ‘regimes híbridos’, visto que existe aqui um frágil desempenho democrático e as possibilidades de convergência destes Estados com o modelo de democracia liberal são tidas como remotas, podendo mesmo não existir uma suficiente abertura e disponibilidade para a implementação de reformas políticas propostas pela UE.

Por sua vez, na Cimeira de Colónia (Junho de 1999), os líderes europeus acordaram que aqueles constrangimentos que bloquearam a intervenção ao nível da PD e protecção dos direitos humanos deveriam começar a ser perspectivados como uma área de intervenção separada, relacionada com diferentes domínios. Em 2000, o Conselho Europeu decidiu propor a realização de estudos que permitissem mostrar qual era a realidade da cooperação externa europeia, incluindo o domínio da promoção da democracia, de forma a proporcionar uma melhor base para o planeamento estratégico.

No início de 2001 foi criado o *Europe Aid Office*, uma estrutura integrada na Comissão Europeia, financiada pelo orçamento da Comunidade Europeia (um dos ‘pilares’ da União Europeia) e pelo Fundo Europeu para o Desenvolvimento⁹⁶, tendo como responsabilidade a coordenação da concepção e implementação dos projectos de cooperação, tendo sido, no entanto, levantadas algumas reservas em relação à separação entre estes projectos e a tomada de decisão ao nível dos domínios sócioeconómicos sob os enquadramentos regionais estabelecidos também pela UE.

De forma genérica, os principais domínios de cooperação ao nível da democratização e defesa dos DH, dos Estados-membros da EU (cooperação bilateral) estão relacionados com o apoio a iniciativas da sociedade civil, assim como a esforços para melhorar a governança e o respeito pelos DH. Geograficamente a maior ênfase da intervenção da

⁹⁶ O Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED) é um dos principais instrumentos da UE no âmbito das transferências da cooperação para o desenvolvimento com os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico), assim como dos países e territórios ultramarinos (PTU). O FED é financiado pelos Estados-membros e está sujeito às suas próprias regras financeiras, sendo gerido por um comité específico, visto que este Fundo não integra o orçamento comunitário geral.

Comissão e Estados-membros encontra-se na África subsaariana existindo, no entanto, diversas situações de doador para doador. Para além da importância de reconhecer a existência de diferentes formas de aplicar os recursos, é fundamental ter em conta, por exemplo, que a comparação entre EUA e UE é complexa, uma vez que, em contraste com os EUA, a UE e os Estados-membros investem (para além da PD) no apoio à governança, DH e sociedade civil (Youngs, 2008).

Por outro lado, Kreutz (2005) argumenta que as características institucionais da UE não favorecem uma acção eficiente ao nível das relações internacionais, visto que um dos constrangimentos passa, por exemplo, pela dificuldade de construção de consensos entre Estados-membros, faltando também, do ponto de vista do autor, uma força militar ao seu serviço. Em 2003, com a implementação da Estratégia Europeia de Segurança, a UE procura assumir um papel mais activo no plano da política externa, sendo que em 2004, são publicados os ‘Princípios Básicos para a Implementação de Medidas Restritivas’⁹⁷, que resultaram dos esforços de um grupo de trabalho (*Foreign Relations Counsellors Working Party – RELEX/ Sanctions*).

Este investimento da UE tem por objectivo desenvolver boas práticas relacionadas com a implementação de medidas de condicionalidade e a recolha de informação sobre os seus impactos e eficiência⁹⁸, assim como enfatizar os princípios que norteiam a política externa, “essencialmente ligados ao que já tinha sido estabelecido pela Carta das Nações Unidas e pela Política Externa e de Segurança Comum – respeito pelo direito internacional, segurança e integridade do território europeu e a promoção de normas e valores, como a democracia, direitos e liberdades fundamentais” (Kreutz, 2005: 13).

Verificámos que os montantes destinados à cooperação política aumentaram e a atribuição de recursos especificamente à categoria ‘democracia’ foi excepção, tendo a maioria dos doadores optado por aplicar os seus recursos em projectos de desenvolvimento mais abrangentes⁹⁹ (Youngs, 2008).

⁹⁷ O documento completo pode ser consultado em register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st10/st10198-re01.en04.pdf. Defende-se que a criação deste enquadramento para as medidas restritivas deve ser visto como parte de uma política mais alargada que inclui o diálogo político, incentivos, condicionalidade e, em último recurso, o uso de medidas coercivas.

⁹⁸ Cf. Conselho da União Europeia (2003), *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy*. 15579/03, disponível em register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st15114.en05.pdf.

⁹⁹ É necessário salientar que não existe uma sistematização que permita a comparabilidade dos dados da cooperação política. Em termos de cooperação bilateral, verificaram-se recentemente algumas alterações, nomeadamente, o facto do Reino Unido ter ultrapassado a Alemanha no volume de verbas atribuídas à cooperação política e, por outro lado, assistiu-se à consolidação da posição da Suécia como o doador mais

Entre os maiores receptores do financiamento europeu contam-se os Estados da África Subsaariana sendo que, por exemplo, 80% da assistência destinada à governação, por parte de França dirige-se a África e, em particular, aos Estados de expressão francófona, já no caso da IEDDH, entre 2000 e 2006, 30% foram atribuídos a este sub-continente.

Já no que respeita aos programas de PD e os fundos destinados ao Médio Oriente, vimos que estes têm sido proporcionalmente baixos, quando comparados com outras regiões (sejam da IEDDH ou de doadores individuais), destacando-se como maior excepção as alocações feitas (pela maioria dos doadores europeus) à Autoridade Palestiniana. Os Estados da região dos Balcãs, dada a proximidade e fragilidade política, tornam-se potenciais candidatos a apoio por parte da UE, sobretudo através de financiamento da Comissão Europeia, tendo sido, por exemplo, canalizados fundos para a Sérvia e Montenegro para projectos de reforma institucional, desde o início de 2000¹⁰⁰.

É agora o momento de apresentarmos os três instrumentos que foram sendo testados, para a partir deles debatermos os objectivos e expectativas a eles associados. Em primeiro lugar, o ‘diálogo político’ que se reporta, em grande medida, ao uso da persuasão e processos de ‘aprendizagem’, regularmente realizados nos acordos bilaterais ao abrigo do Pacto de Estabilidade dos Balcãs; com os países do Mediterrâneo no quadro da Parceria Euro-Mediterrânica; com a Comunidade de Estados Independentes através de conversações bilaterais; com os países ACP no âmbito da Convenção de Cotonou; diálogos e acordos com Estados que integram o Mercosul, a Comunidade Andina, México e Chile; e, por fim, os Encontros Europa-Ásia e também com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

Em segundo lugar, é importante salientar que os Acordos de associação e estabilização são vistos como a medida de condicionalidade mais exigente, destinando-se aos países candidatos à adesão à União Europeia – nestes casos a Comissão tem de dar garantias

empenhado na cooperação política – cerca de 24% da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). No que respeita à Europa do Sul esta revelou-se menos activa neste domínio, sendo que os Estados da Europa Central e de Leste defendendo firmemente a PD, não possuem, no entanto, a capacidade orçamental para apoiar ou implementar projectos a este nível (sendo que o país que fez o investimento mais significativo nesta região foi a Polónia).

¹⁰⁰ Entre 2002 e 2004 foram atribuídos 225 milhões de euros especificamente para apoio à democratização, porém, autores como Youngs (2008) consideram que é um valor insuficiente e que se verificou uma transição lenta entre o programa de reconstrução e PD.

ao Conselho Europeu de que os Estados candidatos cumprem os critérios de Copenhaga¹⁰¹ antes de se começarem a desenvolver as negociações de adesão.

Quanto ao terceiro instrumento de promoção da democracia – Programas de apoio estrutural¹⁰² – estes incluem uma série de incentivos para estimular programas de reforma em diversas regiões, como por exemplo o programa MEDA (*Mediterranean Development Assistance*)¹⁰³. Em termos de tipos de projectos apoiados pela IEDDH, a Comissão financiou diversos domínios, nomeadamente: apoio a campanhas contra a tortura, pena de morte e xenofobia; formação para quadros e apoio técnico; apoio a ONG que desenvolvam trabalho ao nível da protecção dos DH e da liberdade de expressão; apoio à adesão de Estados a acordos e convenções internacionais; estímulo à criação do cargo de Procurador e comissões de verdade; etc.

Num esforço de clarificação desta problemática, Harrison (2001) procura sistematizar as principais abordagens analíticas existentes neste domínio. Em primeiro lugar, alguns académicos e líderes políticos dos países em vias de desenvolvimento tendem a ver a condicionalidade como uma nova forma de imperialismo. A ênfase é essencialmente centrada na relação de poder: dominação/ subordinação. A alegação feita por parte dos países receptores da existência de uma abordagem coerciva por parte dos doadores é sustentada pelo facto de o receptor não possuir alternativas (toleráveis) se não concordar com as condições contratualizadas (Harrison, 2001).

A segunda abordagem consiste numa forma de percepção da condicionalidade focada na parceria, enquanto envolvimento construtivo e não puramente numa lógica de intervenção; as declarações e as estratégias formalizadas pelos actores referem-se normalmente a uma abordagem focada na partilha de *know-how* e conhecimento especializado. Quanto ao terceiro modelo proposto por Harrison (2001), este está relacionado com a perspectiva da escolha racional, em que as partes envolvidas interagem enquanto actores ‘auto-mobilizados’ na prossecução dos seus interesses.

Cada um dos interlocutores traria um contributo para as negociações: programas de apoio e recursos, por um lado, e o acordo formal quanto à prossecução das reformas democráticas, entre outros domínios (Harrison, 2001). No entanto, outros autores

¹⁰¹ Cf. nota de rodapé 26.

¹⁰² No original: *Programmes for capacity-building*.

¹⁰³ Entre outros, nomeadamente, o programa CARDS (Community Assistance for Recreation, Development and Stabilisation) for the South Eastern Europe and Balkans; @lis, Alþan e ALinvest para a América Latina.

referem-se ao termo selectividade ou cooperação selectiva, como uma perspectiva alternativa à condicionalidade, visto que os doadores têm a expectativa que determinadas condições estejam cumpridas *ex-ante*, face à implementação dos programas ou transferência de recursos. Esta é considerada uma abordagem mais ‘punitiva’ que a da condicionalidade visto que estão previstas sanções e é, também, negado apoio aos países que não são considerados elegíveis (Burnell e Randall, 2008).

O conceito de sanção corresponde à imposição de medidas punitivas no Estado receptor, medidas que procuram limitar a sua capacidade de acesso a recursos económicos e/ ou limitar a capacidade de actuação dos representantes políticos, de forma a que esta pressão se traduza numa mudança consistente, de acordo com os objectivos do(s) actor(es) que implementaram este mecanismo (Brooks, 2002) ¹⁰⁴. Entre as diversas ‘reticências’ à aplicação da cooperação selectiva contam-se as consequências do facto de determinados países não reunirem as condições necessárias para se tornarem países receptores, situação que será muito penalizadora para as populações e perspectivas de futuro destes países, nomeadamente nas situações onde se verifica pobreza extrema, bem como para a estabilidade política e paz na região ou mesmo no contexto internacional¹⁰⁵.

Neste capítulo propusemo-nos analisar a evolução e constituição dos instrumentos de promoção da democracia. Verificámos que a UE – apesar de ter inscrito no seu tratado fundador a importância do respeito pelos princípios democráticos – confrontou-se com uma série de desafios – que também formataram as opções e medidas de condicionalidade¹⁰⁶ (estando a intervenção sobretudo centrada no apoio a situações de crise humanitária e projectos relativos à defesa dos DH). Apesar dos esforços desenvolvidos, manteve-se algum cepticismo face à pretensa falta de uma abordagem integral e sistémica da promoção da democracia.

¹⁰⁴ Esta proposta de definição enfatiza os efeitos políticos das sanções, sublinhando sobretudo a sua capacidade coerciva de mudança. No entanto, é necessário referir também que este tipo de medidas pode ser adoptado tendo em vista outros objectivos, nomeadamente, punir ou isolar um Estado, deteriorar a sua estrutura económica ou social a longo prazo, sem induzir necessariamente mudança política. Para uma discussão detalhada dos impactos dos diversos tipos de sanções – comerciais, financeiras, de armas, etc. – verifique os trabalhos de Lavin (1996) e Brooks (2002).

¹⁰⁵ Para Lektzian e Souva (2007), o efeito das sanções deve ser analisado atendendo às instituições políticas dos Estados receptores – entre outros factores –, mas, segundo estes autores, o factor fundamental associado ao sucesso da aplicação de sanções passa por fomentar custos políticos aos detentores do poder político. Para uma análise dos impactos das sanções confira Hufbauer *et al.* (1990).

¹⁰⁶ Veja-se, por exemplo, a necessidade de sistematizar e ‘institucionalizar’ critérios de adesão, os critérios de Copenhaga.

CAPÍTULO IV

A condicionalidade na prática: a dualidade dos incentivos

Promoting democratic governance in faltering democracies such as Zimbabwe or Haiti often involves a difficult choice between a confrontational approach and an accommodating strategy, both unsatisfactory responses to crises of government (Santiso, 2002).

Parece ser consensual que a União Europeia é um actor internacional com um perfil diferente dos restantes ao nível da aplicação de medidas de condicionalidade. Se, por um lado, do ponto de vista das características internas (nomeadamente ao nível da estrutura institucional e processo de tomada de decisão¹⁰⁷) existem desafios e características únicas, como por exemplo, a consensualização de uma posição comum por parte de 27 Estados-membros, por outro lado, a UE age num contexto internacional em que os actores perseguem não só objectivos estratégicos diferentes (e por vezes conflitantes), como, por outro lado, se impõem decisões como a aplicação de medidas de condicionalidade positiva ou negativa.

A reforma da cooperação no domínio político procurou fortalecer e unificar a gestão dos projectos através de uma agência criada especificamente para o efeito – Agência Europeia para o Desenvolvimento –, a implementação de esquemas de programação plurianual, assim como a descentralização de competências pelas delegações no terreno (Santiso, 2002). Apesar destes esforços, autores como Smith (1997) questionam se, na prática, podemos afirmar que a condicionalidade é a melhor estratégia para promover a democracia, visto que, na sua perspectiva, esta abordagem é, sobretudo, um meio de reforço das relações económicas e políticas com os países em causa.

A PD tem-se tornado num dos sectores centrais da agenda de política externa de organizações internacionais, como a ONU e o Banco Mundial, assim como de diversos Estados¹⁰⁸. A União Europeia, não sendo excepção a esta tendência, foi a primeira

¹⁰⁷ “A Comissão Europeia é a pior agência de desenvolvimento do mundo. A fraca qualidade e reputação do seu esquema de cooperação política não favorece a Europa”. Claire Short, Secretária de Estado britânica para o Desenvolvimento Internacional, classificou desta forma a actuação da Comissão, referindo-se à (in)capacidade de reforma da política externa, em particular no reforço da governança, promoção da democracia e protecção do Estado de direito (“Aid that doesn’t help”, *Financial Times*, 23 de Junho de 2000).

¹⁰⁸ O termo condicionalidade foi cunhado, ao nível da cooperação internacional, com o objectivo de qualificar as estipulações que os actores associam às suas políticas e projectos de cooperação – através da associação de reformas em diversas áreas, para que se atinjam os objectivos pré-definidos. A literatura (Jackman, 1973) começou por discutir os mecanismos de condicionalidade na sequência das políticas adoptadas pelas instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário

entidade internacional a incluir artigos relativos aos DH e democracia nos acordos com países terceiros, transformando o Acordo de Lomé IV¹⁰⁹ (1989) no primeiro Acordo de Desenvolvimento Multilateral entre a União Europeia e os países ACP a incluir medidas de condicionalidade política.

Nas duas primeiras Convenções de Lomé (cuja vigência foi respectivamente 1975-1980 e 1980-1985) não ficaram estabelecidos princípios relacionados com a defesa dos DH nem de promoção da democracia, uma vez que os países ACP se opuseram à ‘politização’ dos acordos. Na Convenção Lomé III (1985-1990) ficou definido pela primeira vez, numa declaração conjunta, que o respeito pela dignidade humana é uma dimensão essencial dos processos de desenvolvimento.

Anos mais tarde, em 1994, a União Europeia implementou a IEDDH como estratégia geral de apoio às democratizações, de reforço do Estado de direito e do desenvolvimento de uma sociedade civil democrática e plural (Preâmbulo IEDDH, 976/1999¹¹⁰). A implementação de medidas e instrumentos de coerção (por exemplo, Força de Intervenção Rápida) esteve, por seu lado, relacionada com a identificação da necessidade de suspender ou impôr determinadas relações contratuais com países terceiros onde os princípios democráticos ou o respeito e protecção dos direitos humanos tinham sido postos em causa. Esta capacidade foi desenvolvida pela Cláusula dos Direitos Humanos e Democracia, acordada em 1995, que foi claramente desenhada para facilitar a aplicação da condicionalidade política – “a União Europeia deve poder reagir rápida e eficazmente em caso de violações graves e persistentes dos direitos humanos e dos princípios democráticos”¹¹¹.

No entanto, já em 1989, a então Comunidade Económica Europeia formalizou no texto da Convenção de Lomé IV o empenho em intervir em prol do respeito pelos DH. Porém esta declaração de intenções não proporcionou um texto legal que pudesse responder cabalmente às violações verificadas, não fazendo, por outro lado, menção explícita à democracia. Na sequência desta Convenção verificou-se que os mecanismos de

Internacional, ao nível das reformas que estas instituições defendiam – nomeadamente, os ajustamentos estruturais.

¹⁰⁹ Cf. Princípios do Acordo de Lomé IV em http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonou/lomegen/lomeitoiv_en.cfm#lomeIV.

¹¹⁰ IEDDH Preâmbulo, Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 08/05/1999, disponível em http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/eidhr/documents/976_99_en.pdf.

¹¹¹ Resolução do Parlamento Europeu sobre a Cláusula relativa aos Direitos Humanos e à Democracia nos acordos da União Europeia (2005/2057(INI)).

suspensão da ajuda foram sendo implementados de forma esporádica e *ad hoc*¹¹² (Youngs, 2001a). A intenção de tornar mais clara e objectiva a implementação dos mecanismos de coerção ficou estabelecida na Resolução do *Development Council* (1991). No entanto, não ficaram especificadas questões como a abrangência e condições em que se justificaria a intervenção, tendo ficado pouco claro através de que indicadores específicos se consideraria estar em presença de ‘interrupções graves do processo democrático’.

É importante referirmos, apesar do salto cronológico, que o Acordo de Cotonou (2000), que sucedeu a Lomé IV, foi paradigmático das dificuldades de inclusão de uma cláusula de suspensão relativa à ‘boa governança’, assim como o respeito pelos DH, princípios democráticos e Estado de direito (Art. 96 e 97)¹¹³. Este foi um dos aspectos mais controversos das negociações já que os Estados ACP tinham objecções a esta proposta – as questões relacionadas com a governação deveriam, no seu entender, ser tratadas com recurso a medidas de condicionalidade positivas, aceitando apenas a implementação de uma cláusula de não-execução dos programas de cooperação se se verificassem casos sérios de corrupção (apenas quando estivessem envolvidos fundos comunitários).

O Tratado de Maastricht foi o marco da criação de um novo instrumento, as ‘posições comuns’ (*common positions*), com o objectivo de oferecer um enquadramento formal para o apoio a processos de democratização em países terceiros. Este instrumento diplomático de alto-nível permitia tornar mais claras e transparentes as expectativas e objectivos a atingir através dos projectos implementados, muitas vezes acompanhados por enviados especiais, que representavam também um importante meio de exercer pressão e envolver os dirigentes dos países receptores, algo que respondia, por outro lado, às críticas feitas à falta de visibilidade da diplomacia da UE¹¹⁴.

Em Maio de 1995 fica estabelecido que novos acordos com países terceiros teriam de incluir a cláusula estandardizada: esta previa o fim do processo de cooperação em casos em que se verificasse a violação do ‘respeito pelos princípios democráticos e dos

¹¹² O autor salienta outro factor que, na sua perspectiva, contribuiu para o acentuar da preocupação em torno da aplicação efectiva de medidas de condicionalidade e coerção: “Os problemas do ponto de vista procedimental tornaram-se uma preocupação central do ponto de vista dos acontecimentos que tiveram lugar na Europa Central e de Leste” (Youngs, 2001a: 35).

¹¹³ Nos casos em que se verificassem sérias violações dos princípios acordados iniciaria-se a implementação dos mecanismos de consulta ao abrigo destes artigos. O Acordo de Cotonou cobre um período de vinte anos, podendo ser revisto de cinco em cinco anos. Os recursos financeiros destinados aos países da ACP provêm do Fundo Europeu para o Desenvolvimento.

¹¹⁴ Em 1999 foi, por exemplo, criada a figura do Alto-Representante para a Política Externa de Segurança Comum (PESC).

direitos humanos fundamentais’ – o que, ainda assim, permitia alguma discricionariedade na aplicação da medida, já que não são especificados os princípios democráticos em causa, como notámos anteriormente. Em consequência, a nova cláusula não instigou uma reacção imediata nem passou uma mensagem inequívoca aos países receptores, visto que apesar de estabelecer mecanismos de coerção estandardizados com uma posição legal, não cria os necessários procedimentos para a sua aplicação.

Deste modo, anteriormente ao Tratado de Amesterdão¹¹⁵, de Junho de 1997, a cláusula tinha pouca utilidade prática visto que não existia um consenso interno em relação aos procedimentos que formatariam a sua operacionalização. Ficou então estabelecido que a suspensão dos acordos com outros países envolveria competências mistas (incorporando tanto a posição da Comissão, como dos Estados-membros), requerendo unanimidade para a sua implementação.

Neste sentido, no contexto da agenda para a democratização e direitos humanos, a falta de um compromisso que permitisse controlar as restrições ao envio de recursos foi igualmente vista como uma lacuna, tendo-se iniciado uma série de debates em 1998¹¹⁶. Entre as medidas consideradas pertinentes no âmbito da ‘boa governança’, discutiu-se a abrangência das sanções formais de empresas europeias envolvidas com as elites políticas de países terceiros, para que se gere mais transparência e se evitem práticas corruptas a este nível (Allen e Smith, 1998) – o que aponta para o carácter sistémico da condicionalidade e, deste modo, salienta-se em específico a interdependência entre condicionalidade política e económica.

Em Maio de 2000, foi dado um passo importante a este nível através do reforço do Código de Conduta Anti-Corrupção da OCDE (Organização para a Coopeação e Desenvolvimento Económico). No entanto, permaneciam duas importantes limitações da UE na capacidade de exercer pressão internacional através da condicionalidade. Em primeiro lugar, não houve um reforço de competências da UE ao nível da ‘condicionalidade positiva’, por exemplo, ao nível do alívio ou perdão da dívida externa, que representa uma das medidas por que mais anseiam diversos países que na expectativa do alívio da dívida se empenham, entre outras medidas, em reformas

¹¹⁵ Nos termos deste Tratado introduz-se um requisito para a instauração da suspensão do(s) processo(s) de cooperação através do Comité Político (*Political Committee*) que deveria comentar as propostas e processos a decorrer no âmbito da aplicação dos instrumentos de condicionalidade política, o que reflecte também, na perspectiva de Youngs (2001a), a preocupação dos Estados-membros no reforço da coerência através do papel que desempenham na PESC.

¹¹⁶ Allen, D. e M. Smith (1998), “External Policy Developments”, in EU Annual Reviews, *Journal of Common Market Studies*. 92 (1998).

democráticas e/ ou protecção dos direitos humanos (Youngs, 2001a). Em segundo lugar, em 1998 a UE introduziu no seu *GSP Programme*¹¹⁷ uma cláusula de preferência por trocas comerciais em que os produtos e produtores envolvidos revelem respeito pelos direitos laborais e pela protecção ambiental, não sendo, no entanto, feita nenhuma menção ao contexto político e qualidade do desempenho democrático (Youngs, 2001a).

No plano da defesa e segurança, a Força Europeia de Reacção Rápida e o Compromisso de Helsínquia tiveram impactos sobretudo associados a operações humanitárias e de manutenção de paz destinados à protecção dos DH e resposta a situações de crise¹¹⁸. A PESC substituiu a Cooperação Política Europeia e prevê a definição, a prazo, de uma política comum de defesa¹¹⁹ e surgiu, também, a Política Europeia de Segurança e Defesa (PEDS) cujo principal objectivo passa pela definição progressiva de uma política de defesa comum, com a qual se pretende desenvolver as capacidades civis e militares de gestão de crises e de prevenção de conflitos a nível internacional. Porém, estes instrumentos tiveram maioritariamente impactos indirectos no processo de democratização, não sendo pelo menos o seu primeiro objectivo explicitado, contrastando com intervenções dos EUA¹²⁰ que sublinham que a ‘promoção da democracia’ é um dos principais objectivos das intervenções externas.

Hazelzet (2001) conclui, através do seu estudo comparativo da política externa dos EUA e UE – em relação às violações dos direitos humanos – que as diferenças entre ambos são negligenciáveis relativamente à implementação de medidas punitivas. No entanto, no que respeita à aplicação de políticas de condicionalidade a UE opta

¹¹⁷ *General System of Trade Preferences* [Sistema de trocas comerciais preferenciais].

¹¹⁸ Neste âmbito destacam-se as Missões de Petersberg – estabelecidas no Tratado da União Europeia (art. 17) e instituídas na Declaração de Petersberg de 1992 – fazem parte integrante da Política Externa de Segurança e Defesa (PEDS) e nos termos da Declaração, os Estados-membros decidem colocar à disposição da UEO (União da Europa Ocidental), da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) e da UE, unidades militares de diversos ramos das suas forças.

¹¹⁹ A PESC foi instituída e é regida pelo artigo V do Tratado da União Europeia. Os objectivos deste segundo pilar da União Europeia são definidos no artigo 11 do Tratado da União Europeia e são prosseguidos mediante o recurso a instrumentos jurídicos próprios (acção comum, posição comum), aprovados por unanimidade no âmbito do Conselho. O Tratado de Nice introduziu, em 2001, a possibilidade de, em determinadas circunstâncias, se instaurar uma cooperação reforçada no domínio da PESC, tendo em vista a realização de uma acção comum ou a adopção de uma posição comum. No entanto, a cooperação reforçada não pode incidir sobre questões com implicações militares ou de defesa.

¹²⁰ Os Estados Unidos destinaram milhares de milhões de dólares a actividades de promoção da democracia, em grande parte a partir de 2000 – cerca de 500 milhões de dólares/ ano. Em 2008, orçamento dispendido ao nível da PD e protecção dos direitos humanos alcançava já 1.500 milhões de dólares (excluindo o Afeganistão e o Iraque) (Goldsmith, 2008). Para uma análise mais detalhada da política externa dos EUA ao nível da PD, confira o artigo de Thomas Melia, “The Democracy Bureaucracy: The infrastructure of America Democracy Promotion”. *Discussion Paper – Princeton Project on National Security* (2005), Princeton University Press.

sobretudo por uma combinação de incentivos e medidas punitivas, enquanto que, no caso dos EUA, se verifica que as políticas de condicionalidade positiva se restringem essencialmente à abertura comercial (Hazelzet, 2001).

Do ponto de vista normativo, as interpretações da implementação de condicionalidade têm passado pela análise das possíveis implicações para a democracia no Estado receptor – será que a União Europeia usa medidas de condicionalidade no sentido de apoiar processos de libertação de estruturas autoritárias e apoiar reformas democráticas? Ou, por outro lado, será que esta opção por parte da UE representa uma imposição das suas preferências políticas sobre as do país receptor (que por falta de alternativas viáveis cumpre as condições ditas)?

As implicações políticas destas questões¹²¹ não podem ser subestimadas, visto que, se a aplicação de medidas de condicionalidade consistir maioritariamente numa atitude coerciva, pode estar em risco a legitimidade da acção internacional da UE (Youngs, 2001b). O tipo de medidas implementadas conduzirá potencialmente a impactos díspares: Hazelzet (2001) sublinha, por exemplo, a distância, ao nível dos potenciais resultados, entre uma política de ‘isolamento’ internacional de um determinado Estado e, por outro lado, o desenvolvimento de um ‘diálogo construtivo’ – como a UE designa. A UE é, a este nível, um exemplo ambicioso segundo Pridham (2002)¹²², uma vez que, até do ponto de vista indirecto pode exercer a sua influência e atracção: a expectativa de adesão, por parte dos países candidatos, proporciona à UE vantagem sobre as elites desses países, assim como um potencial canal de influência sobre os restantes grupos sociais, através do estreitamento de relações (que na perspectiva de Levitsky e Way [2006] corresponderia à *linkage*).

Ainda assim, é importante não esquecer as críticas ao ‘défice democrático’ da União Europeia¹²³, que por sua vez podem afectar a credibilidade e legitimidade da sua acção externa ao nível da promoção da democracia. Hazelzet (2001) considera que as

¹²¹ No fundo, se a condicionalidade representa um meio para a coerção ou um ‘convite’ à adaptação voluntária à estratégia e princípios propostos.

¹²² Pridham (2002) salienta o esforço sem precedentes históricos realizado por um conjunto de actores na esfera internacional, nomeadamente, as democracias mais maduras e algumas organizações internacionais que usam o seu poder, influência e mecanismos institucionais para favorecer os processos de democratização e para consolidar em diversos contextos os avanços democráticos.

¹²³ Soares (1997) sublinha a amplitude deste debate: “a democratização do funcionamento do sistema político comunitário ocupou um lugar de destaque não apenas na agenda das conferências intergovernamentais que nos últimos anos introduziram sucessivas alterações ao quadro constitucional de referência do processo de integração – Acto Único Europeu, Tratado de Maastricht e Tratado de Amesterdão –, mas também no discurso político, em geral, e na literatura académica da especialidade” (1997: 627).

instituições com maior influência, ao nível das políticas de condicionalidade são o Parlamento Europeu e a Comissão¹²⁴. No que diz respeito ao Parlamento Europeu, o seu poder deriva, em grande medida, da necessidade do Conselho Europeu consultar a posição do Parlamento antes de concluir um acordo com países terceiros, isto para além do seu poder de decisão sobre determinados domínios do Orçamento (nomeadamente, no domínio do desenvolvimento e cooperação externa – por exemplo, programas PHARE¹²⁵ e TACIS¹²⁶, que requerem a consulta ao Conselho e Parlamento). A Comissão, por seu lado, apresenta propostas para a regulamentação de medidas restritivas, que estarão posteriormente sujeitas à aprovação do Conselho.

Como vimos no capítulo anterior, na sequência da pressão exercida pelas propostas do Parlamento Europeu, em 1994, nove dos domínios do orçamento da Comissão Europeia foram agrupados para formar a Iniciativa Europeia para a Democratização e Direitos Humanos¹²⁷. Este instrumento permitiu desenvolver o potencial da acção directa da UE, por exemplo, no financiamento a organizações da sociedade civil, sem que seja necessário o assentimento das autoridades do Estado receptor, ou em outras circunstâncias em que não existam relações entre a UE e outros actores. Youngs (2006) sublinha o facto de os procedimentos de financiamento da Comissão envolverem um processo longo e complexo, que, por vezes, obriga a que os montantes dispendidos em cada ano sejam díspares face ao total de alocações feitas.

É relevante salientarmos um aspecto associado ao perfil da cooperação que merece algum consenso ao nível dos estudos empíricos acerca das estratégias de promoção da democracia da UE: a opção por medidas e instrumentos que se enquadram no âmbito da condicionalidade positiva. Entre os principais motivos que levam à preferência por esta estratégia sobressaem o menor sentimento (potencial) de ameaça à soberania, do ponto de vista do receptor; o facto de se favorecer uma atitude construtiva¹²⁸ que crie condições para a protecção da democracia e defesa dos DH e, por outro lado, uma

¹²⁴ No nosso caso, interessa-nos um aspecto fundamental que condiciona os avanços na própria política externa da UE – a reforma institucional e os desenvolvimentos ao nível do processo de tomada de decisão. Apesar do interesse desta discussão, no plano analítico, a sua exploração está fora do alcance substantivo do presente capítulo.

¹²⁵ Programa de ajuda comunitária aos países da Europa Central e de Leste.

¹²⁶ Programa de ajuda técnica à Comunidade de Estados Independentes (Europa de Leste e Ásia Central).

¹²⁷ Capítulo B7-7 do orçamento comunitário.

¹²⁸ A opção pela condicionalidade positiva aproxima-se, na nossa perspectiva, do modelo de consentimento proposto por Withehead (2001), discutido anteriormente, na medida em que se estabelecem um conjunto de interações entre o plano interno e externo, no sentido de se constituir tendencialmente uma parceria para a democratização.

menor probabilidade de os doadores serem considerados inconsistentes, ou seja, optarem apenas por medidas de condicionalidade positivas ou negativas (Smith, 1997). Hazelzet (2001) defende que do ponto de vista histórico e institucional é mais ‘simples’ para a UE decidir sobre a aplicação de medidas positivas. A aplicação de sanções, por exemplo, enquanto instrumento da política externa, revela-se uma opção cujos custos ao nível da complexidade da tomada de decisão são mais elevados. Temos para além da relutância e diferentes graus de prioridade atribuídos pelos actores envolvidos nas decisões de política externa da UE, variações ao nível do processo, consoante o tipo de instrumento aplicado – financeiro, político, cooperação para o desenvolvimento, comércio e militar¹²⁹.

Com o objectivo de aumentar a eficiência e importância dos programas da IEDDH¹³⁰, a Comissão recomenda a adopção de uma abordagem estratégica no uso destes recursos, identificando-se como objectivos fundamentais o reforço das competências e autonomia do receptor, consolidação institucional e do Estado de direito, uma abordagem mais integrada entre prioridades temáticas, assim como uma maior flexibilidade na resposta a necessidades não previstas e urgentes. Na perspectiva de Santiso (2002), estas prioridades parecem reflectir uma mudança gradual de abordagem sobre a promoção da democracia e reforma da governação, afastando-se de um foco quase exclusivo na sociedade civil, de modo a valorizar também o reforço do Estado de direito, das reformas e capacitação institucional.

Dimensão institucional e estratégica

Durante um longo período de tempo e, de forma similar aos outros sistemas políticos ocidentais, a UE não valorizou, ao nível da política externa, os princípios democráticos, a defesa dos DH e o Estado de direito, visto que a sua política de cooperação esteve sobretudo centrada na cooperação económica e sistemas de trocas comerciais, em particular (Börzel e Risse, 2004).

Como vimos, o início da construção de uma política externa europeia centrada na diplomacia, defesa e segurança ficou marcada pela implementação de mecanismos de coordenação política dos Estados-membros e, neste âmbito, a iniciativa mais destacada foi a CPE (Cooperação Política Europeia). Contudo, as mudanças almejadas na década

¹²⁹ Cf. Schraeder (2003).

¹³⁰ Cf. Anexo I, Tabela A.

de 70 não ocorreram tão rapidamente quanto desejado, visto que os Estados revelaram relutância na concessão das suas prerrogativas nacionais ao nível da política externa, condicionando a substância e, em última análise, o sucesso de iniciativas como a CPE. Em consequência, na década de 90, procurou-se desenvolver um esforço explícito para projectar o que esta designa como um elemento da sua identidade na relação com outros países – a protecção e defesa dos princípios democráticos. Porém, de que forma, é que a UE procura responder a este desafio?

Foram necessários mais de trinta anos de relações e acordos estabelecidos entre a União Europeia e os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico) – apontado como modelo internacional de parceria e cooperação (Comissão Europeia, 1997) – para que fossem incorporados elementos de condicionalidade política nas relações estabelecidas. O artigo 366A da IV Convenção de Lomé¹³¹ é considerado um marco fundamental a este nível, uma vez que estabelece que perante violações sérias e persistentes dos direitos humanos e interrupções do processo democrático se suspendam as relações entre as partes – tida como uma medida de último recurso.

No plano institucional¹³², o actor mais importante no processo de decisão de impor medidas de condicionalidade negativa é o Conselho de Ministros, que deve decidir por unanimidade em caso de aplicação de sanções (Hazelzet, 2001). A Comissão, por seu lado, tem um papel extremamente importante, visto que prepara os regulamentos associados aos acordos e, desta forma, define como e que tipo de mecanismos serão

¹³¹ O artigo 366º-A da Quarta Convenção de Lomé que prevê a suspensão, em certas condições, da aplicação da convenção em caso de violação, por uma das partes, de um dos seus elementos essenciais (respeito dos direitos do Homem, dos princípios democráticos e do Estado de direito). A Decisão 1999/214/CE dispõe que, por iniciativa da Comissão ou de um Estado-Membro, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, considerará que um Estado ACP não cumpriu uma obrigação relativa a um desses elementos essenciais. Esse Estado será convidado, salvo em caso de urgência, a participar em consultas em conformidade com a convenção. Se não for possível encontrar uma solução decorrido o prazo de 30 dias indicado na convenção – ou imediatamente, em caso de urgência ou de recusa de consultas –, o Conselho pode decidir tomar medidas adequadas: a suspensão parcial da convenção, deliberando por maioria qualificada, ou a suspensão total, por unanimidade (dados disponíveis em <http://europa.eu/bulletin/pt/9903/p104114.htm>).

¹³² O estudo das instituições e os impactos que estas produzem nos sistemas políticos ocupa um lugar central na Ciência Política. Como exemplos mais destacados contam-se as análises das causas da diversidade de configurações institucionais existentes e, por outro lado, o papel e influência das instituições na tomada de decisões políticas. A preocupação fundamental centra-se na análise da influência das instituições na estruturação da vida política, económica e social. Na década de 70, período em que parece começar a declinar a importância do behaviorismo na Ciência Política e, em paralelo, vive-se uma forte crise social e económica, ficam expostas as vulnerabilidades das instituições. Do ponto de vista das abordagens teóricas uma das respostas ficou conhecida como ‘Novo Institucionalismo’.

implementados¹³³. No entanto, geralmente a Comissão não faz nenhuma proposta se não conseguir assegurar uma maioria favorável no Conselho¹³⁴.

O Parlamento Europeu (2005) defende o uso de cláusulas relativas à democracia e DH visto que estas podem proporcionar uma importante base para o diálogo político e para o desenvolvimento de grupos de trabalho conjuntos, que poderão ter um papel fundamental no estabelecimento de metas e na monitorização do seu cumprimento, salientando-se também a possibilidade de se constituírem procedimentos consultivos se se verificarem violações às normas e princípios acordados.

Na nossa perspectiva, é bastante significativo o facto, já sublinhado anteriormente, da frequente associação, ao nível do discurso¹³⁵ e da intervenção, da promoção da democracia e defesa dos DH¹³⁶. May e Milton (2005) defendem que esta argumentação se deve ao facto de se considerar que a protecção dos DH requer instituições democráticas, assim como uma sociedade civil informada e interventiva. De um ponto de vista formal, a UE reconhece o princípio democrático como um fundamento essencial, quer do ponto de vista das relações inter (e intra) Estados-membros, quer no plano externo. Uma referência relevante, em relação à formalização do enquadramento da promoção da democracia, no plano internacional refere-se ao artigo XI, do Tratado da União Europeia, em que se define que o desenvolvimento e consolidação da democracia está entre os objectivos da PESC.

Por outro lado, no que respeita ao reconhecimento do papel de outras organizações internacionais, a União Europeia reconhece¹³⁷ à ONU o papel de principal actor internacional responsável pela aplicação de sanções. No entanto, ainda na década de 80, no contexto da Guerra Fria, a UE foi considerada mais activa (Kreutz, 2005), em grande parte devido às circunstâncias que constroem a tomada de decisão no Conselho de

¹³³ A Comissão Europeia apresentou uma série de documentos relativos à PD na última década, nomeadamente: *The European Union and the External Dimension of Human Rights Policy*, COM (95) 567 final; *The Inclusion of Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and Third Countries*, COM (95) 216 final; *Democratisation, the Rule of Law, Respect for Human Rights and Good Governance: the Challenges of the Partnership between the European Union and the ACP States*, COM (98) 146 final; *Countering Racism, Xenophobia and Anti-Semitism in the Candidate Countries*, COM (99) 256 final; *Communication on EU Election Observation and Assistance*, COM (2000) 191 final.

¹³⁴ Por outro lado, os Estados-membros também podem sugerir à Comissão a abertura de uma proposta.

¹³⁵ Cf. Comissão Europeia (2000), por exemplo.

¹³⁶ Schraeder (2003) criou uma tipologia para analisar o enfoque da cooperação política, destacando três tipos de estratégias, centradas na segurança, economia e situação humanitária. Apesar de se tratarem de ideais-tipo, parece existir consenso face ao perfil de cooperação da UE que parece estar centrado em dimensões humanitárias e sociais (Youngs, 2001b).

¹³⁷ É necessário notar, também, que os Estados-membros pertencem também à União Europeia.

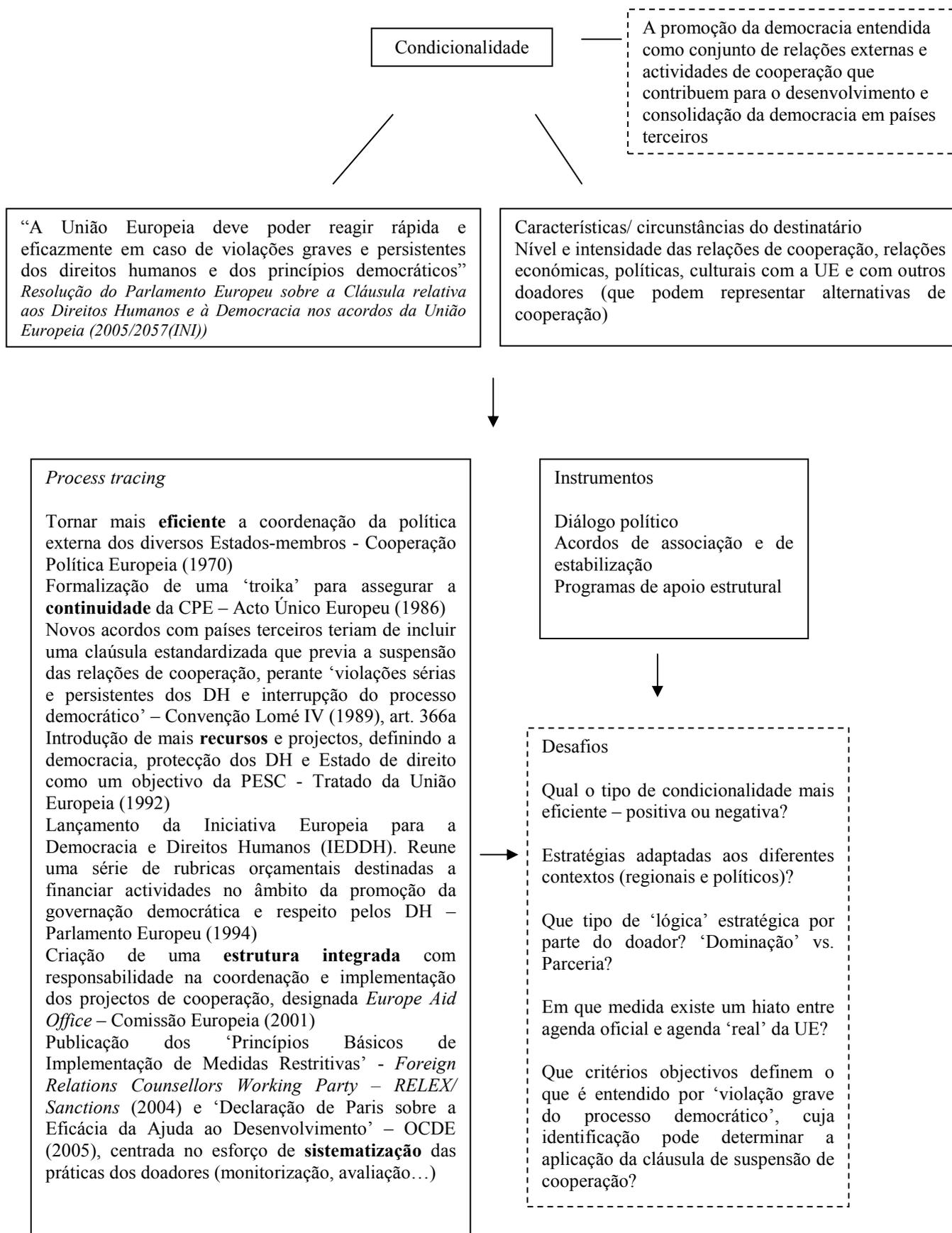
Segurança das Nações Unidas, estando as relações internacionais marcadas essencialmente pela rivalidade entre as superpotências que monopolizavam a política internacional.

Na perspectiva de Burnell e Randall (2008) a conjuntura alterou-se de forma significativa e vivemos já a terceira fase de mecanismos de condicionalidade negativa: a primeira geração corresponde à implementação de sanções económicas, sobretudo aplicadas pelas organizações financeiras internacionais – sendo recorrentemente apontadas as intervenções do Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. A segunda geração corresponde à condicionalidade associada à governança e desempenho democrático, sendo que os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) seriam o fulcro de uma terceira geração de políticas, mais centradas na redução da pobreza e de outros problemas sociais, assumidos como objectivos das políticas de cooperação internacionais.

Interessa-nos agora apresentar o conjunto de medidas de condicionalidade negativa que a Comissão Europeia prevê implementar consoante a gravidade das violações dos princípios consignados na ‘cláusula democrática’: procedimentos (públicos ou confidenciais); mudança do conteúdo ou canais usados nas relações entre as partes; adiamento das decisões necessárias à implementação dos programas; redução das relações culturais, científicas e técnicas; anulação ou adiamento de reuniões de comités conjuntos; suspensão dos contactos bilaterais de alto-nível; suspensão de novos projectos; recusa no envolvimento nas iniciativas dos parceiros; embargos comerciais; e a suspensão de todas as iniciativas de cooperação com o país em causa.

Verificamos que entre as dez medidas apresentadas nem sempre é claro qual o tipo de instrumento mais duro para o(s) país(es) visado(s), visto que tal depende por exemplo das circunstâncias internas do Estado alvo deste tipo de medida como das ‘alternativas’ de cooperação – seja com outros organismos regionais, Estados ‘aliados’, etc. Por outro lado, esta lista é pouco clara em relação às sanções económicas (não especificadas), assim como aos embargos comerciais. As abordagens empíricas da condicionalidade acrescentam também que face à possibilidade de terem de enfrentar as consequências da aplicação destes mecanismos coercivos, os decisores políticos terão de ponderar, por um lado, os impactos económicos e, por outro, os interesses geopolíticos como a soberania, a segurança e o prestígio do Estado (Börzel e Risse, 2004) (Figura 1).

Figura 1 – Esquema-síntese. Processo, instrumentos e desafios.



Fonte: Elaboração própria.

Circunstâncias internas e externas dos países sancionados

Para que possamos compreender a estratégia e implementação da política de condicionalidade da União Europeia será importante analisar as circunstâncias internas e as relações externas dos Estados em que foram implementados instrumentos de condicionalidade negativa. Os casos aqui brevemente analisados correspondem aos processos de suspensão da cooperação devido a violações dos processos democráticos¹³⁸. Questionamos, então, qual o perfil dos Estados alvo de medidas de condicionalidade negativa, nomeadamente suspensão das relações de cooperação?

Cinco dos sete países¹³⁹ em análise pertencem ao continente africano (Costa do Marfim, Níger, Serra Leoa, Togo, e Zimbabwe), um à região das Caraíbas (Haiti) e o outro à região do Pacífico Sul (Fiji). Entre 1996 e 2004, foi aplicada a todos estes Estados a cláusula de suspensão por desrespeito de princípios democráticos ou interrupção dos processos de transição/ consolidação democrática¹⁴⁰. É interessante, do ponto de vista da literatura desenvolvida no âmbito das Relações Internacionais (Hazelzet, 2001; Green e Kohl, 2007), notar que nenhum dos Estados alvo desta medida se encontra geograficamente muito próximo das fronteiras da UE ou está enquadrado na Política Europeia de Vizinhança¹⁴¹.

Em seguida analisamos algumas dimensões – que a literatura tem vindo a apontar como significativas – que dizem respeito às relações externas: indicadores económicos (principais parceiros comerciais, dívida externa, APD); circunstâncias geopolíticas (pertença a organizações regionais e internacionais, diferendos internacionais); relações sociais e históricas (passado colonial, remessas do exterior).

No que concerne às relações económicas, verificamos que os principais parceiros económicos de três destes sete países são Estados-membros da UE – França (Níger),

¹³⁸ Cf. Anexo III, tabela C.

¹³⁹ Apesar da Libéria ter sido sancionada com a aplicação da cláusula de suspensão por desrespeito de princípios democráticos ou interrupção dos processos de transição/ consolidação democrática não foi possível incluir este país na nossa análise visto que não conseguimos aceder a dados que permitissem a comparabilidade com os restantes países em análise.

¹⁴⁰ Quanto ao ano e motivo da implementação da sanção: Níger – 1996 e 1999, interrupção do processo democrático; Serra Leoa -1998, golpe de Estado e violações dos DH; Togo – 1997, violações dos DH e défice democrático; Haiti – 2001, violações dos DH e dos princípios democráticos; Costa do Marfim – 2000, violações dos princípios democráticos e dos DH; Fiji – 2000, golpe de Estado; Zimbabwe – 2002, violência política e violações dos DH (Anthony, 2002; Warkotsch, 2008).

¹⁴¹ Num estudo acerca da orientação geográfica e motivações para a implementação de sanções da UE, Portela (2005) identifica um padrão de diferenciação geográfica: para a Europa de Leste os motivos da aplicação de medidas coercivas são muito variados, enquanto que face à região do Norte de África o foco tem sido o combate ao terrorismo. No continente asiático e na África sub-saariana a maior parte das sanções está relacionada com a promoção do respeito por princípios democráticos e protecção dos DH.

Bélgica (Serra Leoa) e Alemanha (Costa do Marfim). Haiti e Fiji partilham como principal parceiro comercial os Estados Unidos da América. O Zimbabwe possui como principal parceiro comercial um Estado vizinho da região – a África do Sul. Entre as abordagens teóricas discutidas anteriormente (nomeadamente do ponto de vista neorealista) vimos que a aplicação de medidas de condicionalidade negativa diminuirá se da sua implementação resultarem custos significativos para o emissor.

Uma das maiores inconsistências da acção externa da UE reside nas numerosas contradições impostas pelas próprias políticas comuns que desenvolve, no plano agrícola e comercial. A primeira suscita desde há muito polémica devido ao proteccionismo dos produtos europeus face a produtos agrícolas dos países em desenvolvimento, permitindo a prática de subvenções e contendo elementos discriminatórios dos países em vias de desenvolvimento (o que contradiz o objectivo geral de luta contra a pobreza mundial). Enquanto o FMI estima que a abolição dos subsídios aos agricultores europeus significaria uma aumento de 0,6 no PIB anual dos países africanos, um acordo entre a França e a Alemanha assegura que esses subsídios irão continuar no nível actual de cerca de 50 mil milhões de dólares pelo menos até 2013 (Ferreira, s/d).

Do ponto de vista dos países receptores, os custos da deterioração das relações com a UE podem ser mais elevados visto que, para Estados como o Níger, Serra Leoa e Costa do Marfim, a situação económica pode agravar-se dado que possuem, pelo menos, interesses comerciais em algumas das economias europeias. É fundamental lembrar que um factor contextual latente nestas dinâmicas é justamente o fenómeno da globalização e, neste sentido, da interdependência entre actores e sistemas.

Importa agora analisar um outro tipo de fluxos internacionais – a ajuda pública ao desenvolvimento e, neste caso, constatamos que os Estados que em 2007 receberam o maior volume de verbas foram também aqueles que são apontados como os ‘piores alunos’ (Santiso, 2002) em termos de performance face aos indicadores de desempenho democrático e de desenvolvimento habitualmente considerados pelas organizações internacionais – Níger, Haiti e Zimbabwe (por ordem decrescente de recursos atribuídos¹⁴²). Outra das fontes de entrada de recursos do exterior são as remessas procedentes das comunidades imigrantes: a este nível destaca-se, sem qualquer margem

¹⁴² Respectivamente 515,4; 515 e 367,7 milhões de dólares, segundo a OCDE-DAC (2007).

para dúvida, o Haiti¹⁴³. A abertura e contacto com o exterior por parte da sociedade civil realiza-se, em certa medida, nos fluxos de comunicação entre as comunidades, o que se revela complicado medir, usando-se alternativamente o volume de remessas enviado pelos emigrantes.

Na nossa perspectiva é importante reflectir acerca dos fluxos exteriores de recursos, visto que em diversos países estes podem representar factores determinantes da evolução da situação do país (Collier e Dollar, 2002). Segundo o modelo proposto por Levitsky e Way (2006), estes fluxos podem ser entendidos como elementos de *leverage* (vulnerabilidade à pressão internacional), uma vez que, por um lado, a ajuda pode estar sujeita a condições (governança democrática e Estado de direito) o que cria vulnerabilidade à pressão do doador, seja por ausência de alternativas de cooperação, ou, por outro lado, pelas consequências do não cumprimento do acordo.

Tendo em conta os diversos contributos da Ciência Política – assim como o discurso de diversos actores políticos – constatamos que o conceito de sociedade civil tem assumido grande destaque na investigação¹⁴⁴ e surge também em alguns acordos internacionais. O envolvimento de actores não governamentais, por parte da UE¹⁴⁵, conheceu desenvolvimentos nas negociações do Acordo de Cotonou – artigo 4 a 7 – (apesar de este ser um acordo essencialmente intergovernamental). O papel de ONG e de outros actores não governamentais estaria ligado a processos de ‘informação e consulta’ das estratégias propostas.

No que diz respeito às circunstâncias geopolíticas verificamos que quatro Estados (Níger, Serra Leoa, Togo e Zimbabwe) possuem diferendos internacionais, todos eles associados a disputas fronteiriças ou de recursos partilhados. Do ponto de vista da pertença a organizações regionais e internacionais é fundamental notar que todos os Estados em análise pertencem à comunidade de Estados ACP – cujas relações ficaram

¹⁴³ 1184 milhões de dólares em remessas enviadas do exterior (segundo os Indicadores de desenvolvimento do Banco Mundial). Entre os milhões de haitianos que constituem a diáspora do país, a maioria imigrou para os EUA, República Dominicana, Canadá, França, Bahamas e Cuba.

¹⁴⁴ Cf., por exemplo, Carothers (1999); Putnam, R. (1993), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press; Price, Richard, “Transnational civil society and advocacy in world politics”. *World Politics*, 55/ 4 (2003), 579-606; Alexander, Jeffrey, “The paradoxes of civil society”. *International Sociology*, 12 (1997), 115-133.

¹⁴⁵ Em Julho de 2001, a Presidência Belga da UE organizou uma conferência em Bruxelas com o objectivo de promover a participação de actores não-governamentais na implementação do Acordo de Cotonou, através da adopção de um plano de acção.

formalizadas desde 1975, com a Conveção de Lomé I¹⁴⁶. Na perspectiva da abordagem inter-regional, este é um momento importante visto que representa um marco da institucionalização de relações mais estreitas entre os blocos regionais e, neste sentido, favorece-se potencialmente o desenvolvimento de mais uma ‘camada’ do sistema global de governação (Bailys e Owens, 2008).

Face aos instrumentos assentes nos acordos de associação e diálogo político, o movimento de integração regional tem potencialmente favorecido um reforço da cooperação Sul-Sul e, neste sentido, desenvolvem-se ‘alternativas’ de cooperação (que, por hipótese, podem representar um capital ‘emancipatório’ do ponto de vista das negociações internacionais). No entanto, o conceito de ‘boa governação’, estando actualmente presente em todos os programas das grandes agências e países doadores e sendo considerado um elemento fundamental da parceria entre UE e Estados ACP, continua a ser passível de interpretação dúbia e de indicadores de avaliação dificilmente qualificáveis¹⁴⁷. Tal favorece, em suma, lógicas de curto prazo que tendem a promover a transparência apenas superficialmente sem qualquer reflexo na natureza e estilo de governação dos regimes políticos (Ferreira, s/d).

Atendendo aos factores históricos, é essencial referir que todos estes Estados foram colonizados por Estados-membros da UE – no caso, França (Níger, Togo, Haiti e Costa do Marfim) e Reino Unido (Fiji, Zimbabwe e Serra Leoa)¹⁴⁸. Do ponto de vista das características internas, existe uma diversidade de situações que nos parece bastante relevante: por um lado, parece-nos evidente que existe um país que claramente se

¹⁴⁶ Apesar de fora do alcance do nosso estudo, uma das áreas com bastante pertinência do ponto de vista do estudo das relações externas da UE seria a análise da evolução do modelo de cooperação da UE com os Estados ACP, assim como o próprio aprofundamento das relações entre os próprios Estados ACP. É inegável o papel fundamental da UE e dos países membros, enquanto maiores doadores internacionais no seu conjunto (cerca de 55% da ajuda mundial) e mais importante parceiro comercial dos países em desenvolvimento. A União desempenhou um papel activo na mobilização política que abriu caminho aos resultados da Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento (2002, em Monterrey), ao colocar em cima da mesa os chamados “objectivos de Barcelona” para aumentar a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) até 0,39% do RNB colectivo europeu em 2006. Segundo a evolução actual, a UE no seu todo ultrapassou esta meta e atingiu 0,42% em 2006, muito como resultado daqueles que já contribuem com mais de 0,7% (caso da Dinamarca, Holanda, Luxemburgo, Suécia e Noruega) e do esforço dos novos membros em aumentar as contribuições (Ferreira, s/d).

¹⁴⁷ A limitação a critérios de *accountability* dos governos centrais realiza-se em detrimento de questões de base da governação, como sejam o reforço institucional, a prossecução de reformas estruturais, ou a participação dos cidadãos no controlo e no exercício da governação.

¹⁴⁸ De um ponto de vista histórico, têm sido longamente discutidos os impactos da experiência colonial que não favoreceram as instituições e práticas democráticas, devido a uma geografia política imposta a partir do exterior e, por outro lado, pelas consequências de uma rápida concessão da independência em alguns contextos, sem que existisse experiência e a necessária maturação na formação de aparatos estatais modernos, assim como a ausência de uma competição política institucionalizada (Grassi, 2008).

destaca positivamente, em termos de indicadores de desenvolvimento, face aos restantes: Fiji¹⁴⁹.

Já do ponto de vista da estabilidade e paz é necessário sublinhar que todos os países africanos, em análise, passaram por situações de guerra civil, com as consequências necessariamente disruptivas que estão associadas a estes processos. Desde o fim da Guerra Fria alterou-se o tipo de conflitos a que recorrentemente assistimos: a proliferação de conflitos intraestatais, onde a crise de soberania (sobretudo em Estados africanos) conduz a lealdades mais estreitas e exclusivas, ou seja, em torno da língua, da religião, da etnia, de clivagens regionais ou outros elementos constitutivos da sua identidade. A mudança na natureza dos conflitos, com o surgimento de novas alianças e actores (grupos rebeldes, “senhores da guerra”, companhias multinacionais, etc), torna impossível a procura de soluções duradouras sem que se equacionem devidamente as suas ramificações, interligações e impacto ao nível regional, bem como a existência de questões transversais ou supranacionais.

Torna-se também necessário referir que as instituições democráticas africanas como os parlamentos, os tribunais ou os corpos de polícia privados, denotam ainda grande fragilidade e em vários casos assentam numa longa cultura institucional decorrente de regimes ditatoriais, a qual dificilmente é alterada pela simples criação de instituições ou mecanismos. A mudança das lógicas de actuação e o reforço da cultura democrática são objectivos dificilmente atingíveis por uma cooperação internacional que continua a preconizar uma interpretação restrita da condicionalidade, assente no preenchimento de “*checklists*” em que a realização formal de eleições surge como o fim de uma transição e não como o início de um processo. Este problema é especialmente premente em países que saem de um conflito, muitas vezes com o estabelecimento de governos de unidade nacional e de transição, os quais não são devidamente apoiados devido ao facto de não terem sido ainda sufragados (a Guiné-Bissau constitui um bom exemplo, quer em 1999, quer em 2003) (Ferreira, s/d).

¹⁴⁹ Uma vez que do ponto de vista de dois importantes indicadores, Índice de Desenvolvimento Humano (0,743, fonte: PNUD, 2006) e Produto Interno Bruto *per capita* (\$6049, fonte: PNUD, 2006), o país se encontra no grupo de países de desenvolvimento médio.

No que diz respeito aos direitos políticos e liberdades civis¹⁵⁰, destacam-se pela negativa dois países: o Zimbabwe e a Costa do Marfim. Sendo estes dois elementos basilares mínimos para o funcionamento de um sistema democrático são pouco auspiciosos os resultados dos recursos transferidos ao nível da rubrica relativa a governança e sociedade civil¹⁵¹. Relativamente à performance económica, constatamos que a maior parte destes países possui uma balança comercial negativa, com excepção do Níger e Costa do Marfim.

Parece-nos essencial reter alguns pontos da nossa análise: face a uma questão a que este capítulo se atem – a condicionalidade enquanto incentivo positivo ou negativo – parece-nos importante sublinhar que a UE define a sua política externa de PD através de medidas e instrumentos que facilmente se enquadrariam no modelo de consentimento proposto por Whitehead (2001), ou seja, no que este autor define como o conjunto de interações entre processos internos e externos, que implique o contributo dos actores externos para a democratização e em que os actores domésticos procuram também alinhar-se com os actores internacionais no sentido de se impulsionar o processo de democratização¹⁵².

Para além deste desafio, a condicionalidade tem sido criticada por ser tida como uma interferência ilegítima em assuntos internos de outros Estados, pondo em causa a sua soberania. Em oposição a esta ideia, emerge a convicção de que os DH são princípios universais e a expansão da democracia favorece a sua difusão. Face às críticas de ingerência em assuntos internos de países terceiros, o Conselho Europeu declarou que a expressão de preocupação face às violações de DH, assim como as pressões no sentido de garantir o respeito por aqueles direitos, não pode ser considerado uma interferência em assuntos internos de Estados, visto tratarem-se de direitos universais¹⁵³.

¹⁵⁰ O'Donnell et al. (2004) sublinha a importância do Estado de direito na qualidade da democracia e argumenta que é este que permite assegurar um sistema legal que garanta direitos políticos, liberdades cívicas e mecanismos de responsabilização que garantam igualdade política. O sistema legal deve ser, ele mesmo, democrático em três sentidos: garantia de direitos; igualdade; responsiveness e accountability. Deste ponto de vista, uma dimensão essencial da relação entre democracia e Estado assenta na origem da legitimidade da autoridade legal, os cidadãos.

¹⁵¹ Segundo dados da OCDE-DAC, o total das verbas atribuídas, em 2007, ao Zimbabwe e Costa do Marfim foram, respectivamente, 367,7 e 119,1 milhões de dólares.

¹⁵² Hazelzet (2001) defende que do ponto de vista institucional e histórico é mais 'simples' a decisão pelas medidas de condicionalidade positiva.

¹⁵³ Conselho Europeu, "Declaration on Human Rights", Luxemburgo.

No âmbito da condicionalidade negativa a maior parte dos Estados sancionados são também considerados ‘Estados frágeis’ ou ‘Estados falhados’ pela OCDE e UE¹⁵⁴. Um dos grandes desafios para os doadores é exactamente perceber as dinâmicas dos países ‘politicamente frágeis’ (e, nesse sentido, reflectir acerca das estratégias de condicionalidade positiva ou negativa a implementar) uma vez que os regimes que atravessaram recentemente processos de transição possuem atributos formais de democracia, enquanto que os modelos e estilos de governança praticados podem apresentar características opostas a estas.

Por fim, uma ideia que será igualmente importante reter passa pela noção de democracia – os valores e normas que se lhe associam - terão certamente impacto nas estratégias de promoção da democracia. Deste modo, será necessário ter em mente que a definição deste tipo de estratégia deverá, em abono da transparência, esclarecer as suas intenções e, por outro lado, desenvolver negociações e procurar alcançar consensos face aos métodos de intervenção a implementar, de modo a legitimar o processo e envolver os diversos actores, o que certamente melhorará a possibilidade de alcançar na prática os objectivos e metas acordadas.

¹⁵⁴ Num dos documentos estruturantes da política externa de cooperação da UE - Consenso Europeu para o Desenvolvimento (2005) - é reconhecida a necessidade de melhorar a resposta prestada pela UE no contexto de ‘Estados falhados’, reforçando os esforços ao nível da prevenção de conflitos, no estímulo a medidas anti-corrupção, reformas institucionais e no apoio genérico a estratégias que visem reforçar/ repor o Estado de direito. É também tido em conta neste documento, mesmo que apenas no plano retórico e, neste sentido, sem um plano de operacionalização, a necessidade de assegurar a interdependência entre três processos comuns em situações de profunda instabilidade e/ ou pós-conflito: ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento no longo prazo.

Conclusão

Para compreender e enquadrar os desenvolvimentos ao nível da política externa na promoção da democracia é fundamental referir que a intervenção de diversos actores intensificou-se face ao crescimento da cooperação política, durante a década de 90, envolvendo uma diversidade de programas, projectos, recursos, países e organizações doadoras e receptoras. As competências e o tipo de intervenção realizado pela UE, enquanto actor internacional, foram alvo de um amplo conjunto de abordagens tendo sido cada vez mais reconhecido que o cerne da identidade da acção externa da UE se está a tornar crescentemente complexo e multi-facetado. Académicos e decisores políticos envolveram-se no debate em torno da construção da melhor estratégia para que os projectos de PD se tornassem mais eficientes no cumprimento do objectivo de incentivar os processos democráticos¹⁵⁵.

Vimos que a promoção da democracia tinha, até à década de 80, menos influência que outras dimensões de política externa, designadamente o sistema de alianças que se constituiu ao longo do período da Guerra Fria. Para além do final da tensão bipolar daquele período, um dos momentos-chave apontados pela literatura para o impulso verificado é a terceira vaga de democratizações, em que mais de cinquenta países tentaram derrubar diferentes formas de autoritarismo. O discurso e agenda dos actores passam então a ficar centrados na defesa da democracia liberal como único regime político legítimo. Desta forma, governos, organizações multilaterais e um grande número de organizações não-governamentais (ONG) envolveram-se em actividades relacionadas com a promoção e protecção da democracia em países que atravessaram períodos de transição política ou mesmo Estados considerados autoritários.

Os modelos de condicionalidade foram sendo implementados com o objectivo de enquadrar e qualificar as cláusulas que os actores associavam às suas políticas e projectos de cooperação – através da associação de determinadas condições aos acordos entre as partes, procurando-se desenvolver reformas em diversas áreas, de forma a

¹⁵⁵ A um nível de debate conceptual mais amplo questiona-se, por vezes, a genuinidade dos doadores ocidentais no plano da promoção da democracia e também na relação entre esta nova agenda e os interesses geoestratégicos envolvidos (Youngs, 2001b). Neste sentido, a hipótese da ‘paz democrática’ pressupõe que as democracias avançadas defendam normativamente a promoção da democracia, possuindo, também, um interesse estratégico a este nível. Os autores inseridos na designada escola realista sublinham que a PD é regularmente subordinada aos interesses fundamentais dos doadores (economia, segurança, estabilidade política) quando colide com estes últimos.

cumprir os objectivos definidos. As escolhas que os emissores deste tipo de medidas fizeram não ficaram isentas do ‘escrutínio’ dos cidadãos, da comunidade internacional, dos actores do Estado receptor e da discussão – académica (e não só) – dos impactos das intervenções e do pretenso desfasamento entre agenda ‘oficial’ e agenda ‘real’.

O crescente consenso, estabelecido no seio da UE, face à ideia de que a aplicação de condicionalidade política permite incentivar países terceiros a estabelecer e consolidar regimes democráticos, que respeitem e protejam os DH, levou a que a UE assumisse um papel altamente normativo, usando instrumentos diplomáticos e económicos – acordos comerciais, de cooperação e de associação, APD, aproximação e reconhecimento diplomático e, eventualmente, integração como Estado-membro – para expandir as normas associadas à democracia e DH.

Segundo a nossa hipótese de investigação, o perfil das medidas de condicionalidade da UE foi determinado pelas suas dinâmicas internas e pelas circunstâncias dos países com que mantém relações de cooperação¹⁵⁶. No que diz respeito às dinâmicas internas evidenciaram-se dois aspectos: a criação e desenvolvimento de medidas e instrumentos e, por outro lado, a crescente alocação de recursos (e respectivas estratégias de aplicação). Contudo, merece-nos especial destaque, no âmbito destas dinâmicas, a ‘regionalização’ das medidas e instrumentos criados – PHARE, TACIS, CARDS¹⁵⁷, por exemplo. Porém, é legítimo questionar, com base nestes resultados, se este tipo de estratégia está adaptado à diversidade interna das regiões e dos Estados para os quais são criados estes instrumentos.

O perfil das medidas de condicionalidade da UE é frequentemente caracterizado pelo seu enfoque em formas de diálogo e relações diplomáticas altamente institucionalizadas e o recurso a diversas formas de cooperação como meio de socialização das elites políticas numa adesão positiva e consensual das normas democráticas. Tornou-se, também, evidente que os efeitos das medidas e instrumentos da UE podem ser

¹⁵⁶ Como reportámos no capítulo dois, esta dissertação não tem a pretensão, nem o objectivo, de fazer uma análise exaustiva de todas as medidas e instrumentos criados e implementados pela UE no sentido de promover a democracia através da condicionalidade. No entanto, reconhecemos que seria importante analisar em maior profundidade, por exemplo, a ética e legitimidade deste tipo de estratégias e intervenções internacionais, o papel de outros actores nestes processos (ONG, acordos bilaterais, etc.), assim como a problematização dos impactos de programas de cooperação específicos.

¹⁵⁷ *Community assistance for reconstruction, development and stabilisation*. Programa destinado à região do sudeste europeu (Albânia, Bósnia-Herzegovina, Croácia, República Federal da Jugoslávia e Antiga República Jugoslava da Macedónia), comumente designada por região dos Balcãs.

indirectos e não intencionais¹⁵⁸. Já no que respeita às dinâmicas internas da UE, a aplicação de medidas e instrumentos de condicionalidade foi ‘competindo’ com outras importantes áreas de política externa, nomeadamente, interesses comerciais, geopolíticos e estratégicos. Da resistência à inclusão de princípios relacionados com a promoção da democracia e defesa dos DH nos acordos de cooperação (de que a UE é pioneira) à definição das condições e circunstâncias objectivas em que se aplica a cláusula de suspensão das relações de cooperação – questionamos qual a concepção da UE do que é uma ‘interrupção grave do processo democrático’ – foram emergindo, sob diversas formas, obstáculos ao desenvolvimento de uma resposta rápida e objectiva às violações dos princípios políticos incluídos naqueles acordos.

Vimos que persistem dúvidas em relação ao tipo de estratégia mais eficiente na promoção da democracia, subsistindo alguma falta de consenso em relação à desejabilidade e eficácia da aplicação de medidas de condicionalidade negativa, sobretudo face às circunstâncias internas e externas dos Estados alvo das medidas punitivas mais acentuadas, nomeadamente, a suspensão total das relações de cooperação. Neste sentido, podemos afirmar que a condicionalidade tem sido aplicada inconsistentemente, o que pode afectar o potencial da acção externa da UE, ao nível da promoção da democracia.

Em relação à dimensão institucional, parece existir empenho no sentido de tornar mais eficientes os esforços feitos ao nível da promoção da democracia (dos quais destacamos a agregação das várias rubricas orçamentais na IEDDH e propostas da Comissão negociadas com o Conselho antes de formalizadas). No que respeita aos instrumentos – diálogo político, acordos de associação e estabilização, e programas de apoio estrutural – estes representam apenas a dimensão positiva da condicionalidade, não tendo sido igualmente criados instrumentos paralelos para a condicionalidade negativa, apenas

¹⁵⁸ Para Youngs (2001a), a intervenção e estratégia da UE teve em alguns casos impactos positivos, noutros momentos impactos negligenciáveis, enquanto que noutras circunstâncias pode ter chegado a ser contra-productiva. Por exemplo, do ponto de vista do discurso e da estratégia de reforma dos instrumentos e medidas envolvidos na política externa (de que é paradigmático o agrupamento de várias rubricas orçamentais no IEDDH) a retórica tem estado marcada pela ênfase na eficiência mas, por outro lado, a título exemplificativo, emergem alguns sinais contraditórios já que Youngs (2006) concluiu que o tempo médio de aplicação dos fundos das diversas rubricas aproximava-se dos dezoito meses. Como notámos anteriormente, as reformas ao nível dos instrumentos e financiamento dos programas externos da UE foram surgindo e transformando-se de forma *ad hoc* ao longo dos anos e, de facto, possuem regras distintas em termos de programação e de implementação, o que potencialmente dificulta a sua gestão e coordenação. Para fazer face à necessidade de reforma destes instrumentos, de forma a incrementar a simplificação e a eficácia, no quadro das perspectivas financeiras para 2007-2013, a Comissão delineou uma série de iniciativas (cf. Comissão, 2004).

medidas de contingência e a cláusula de suspensão, que têm merecido críticas devido à pretensa falta de objectividade na sua aplicação e ao seu carácter eminentemente reactivo. Mais do que desenvolver uma estratégia e criar acordos tendo como objectivo promover a democracia, parece-nos fundamental que o enfoque dos doadores não esqueça as condições de ‘partida’ e os legados de vária ordem que condicionam a situação presente e futura dos Estados onde são implementados estes programas.

Sendo expresso e reiterado o objectivo de aplicar sempre que possível medidas de condicionalidade positiva, a UE reconhece também a necessidade de intervir, de forma célere e eficaz, na resposta a violações dos princípios estabelecidos nos acordos. Ainda que exploratória, a nossa abordagem permitiu verificar que apesar de períodos relativamente extensos de cooperação – sobretudo no âmbito dos acordos UE-ACP –, não foi possível consolidar as reformas propostas nos programas regionais/ nacionais, redundando a estratégia da UE, na aplicação da cláusula de suspensão a Estados se enquadram no perfil de Estados ‘frágeis’ ou Estados ‘falhados’. Tal permite-nos questionar o potencial dos impactos dos acordos de cooperação na mudança política, económica e social e na adequação (face aos impactos previstos e observados) desta forma de condicionalidade nestes contextos.

Referências bibliográficas

- Allen, D. e M. Smith (1998), “External Policy Developments”, in *EU Annual Reviews, Journal of Common Market Studies*. 92 (1998);
- Allen, Susan, “The determinants of economic sanctions success and failure”. *International Interactions*. 31/ 4 (2005), 117-138;
- Almond, G., S. Verba (1965), *The Civic Culture*. Boston: Little, Brown and Company;
- Andreev, Svetlozar (2005), *Conceptual definitions and measurement indicators of the quality of democracy: an overview*. EUI Working Papers: Robert Schuman Centre for Advanced Studies;
- Anthony, I. (2002), “Sanctions applied by the European Union and the United Nations”, in *SIPRI Yearbook 2002*. Stockholm: SIPRI;
- Apodaca, Clair e Michael Stohl, “United States human rights policy and foreign assistance”. *International Studies Quarterly*. 43/1 (1999), 185-198;
- Atwood, J. (1997), *A New Consensus on Development?* Washington: OCD;
- Bailys, J., Steve e Patricia Owens (eds.) (2008), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press;
- Beek, Ursula (ed.) (2005), *Democracy under construction: patterns from four continents*. Leverkusen: Barbara Budrich Publishers;
- Beetham, David (2005), *Democracy*. Oxford: Oneworld;
- Bickman, Lenard e Debra Rog (eds.) (1998), *Hanbook of applied social research methods*. Tousand Oaks: Sage Publications;
- Bollen, K., “Political democracy and the timing of development”. *American Sociological Review*. 44 (1979), 572-587;
- Börzel, Tanja and Thomas Risse (2004), “One Size Fits All! EU Policies for the Promotion of Human Rights, Democracy and the Rule of Law”. Apresentado no Workshop “*Democracy Promotion*”, no Center for Development, Democracy and the Rule of Law. Univ. Stanford;
- Brandtner, Barbara and Rosas, Allan, “Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice”. *European Journal of International Law*, 9 (1998), 468-490;

- Brinkerhoff, Derick, “Rebuilding governance in failed states and post-conflict societies: core concepts and cross-cutting themes”. *Public Administration and Development*. 25, (2005), 3-14;
- Brooks, Risa, “Sanctions and regime type: what works and when?”. *Security Studies*, 11/ 4 (2002), 1-50;
- Brozus, Lars, “On governance and State-building: lessons from areas of limited statehood”. artigo policopiado, apresentado no *IV Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política*, Lisboa (2008);
- Burkhart, R. e M. Lewis-Beck, “Comparative democracy: the economic development thesis”. *American Political Science Review*. 88 (1994), 903-910;
- Burnell, Peter (1997), *Foreign aid in a changing world*. Buckingham: Open University Press;
- Burnell, Peter, “From Evaluating Democracy Assistance to Appraising Democracy Promotion”, *Political Studies*, 56 (2008), 414-434;
- Burnell, Peter e Vicky Randal (2008), *Politics in the developing world*. Oxford: Oxford University Press;
- Burnell, Peter (2000), *Democracy Assistance. International Co-operation for Democratization*. London: Frank Cass;
- Burton, M., R. Gunther, J. Higley (1992), “Introduction: Elite transformation and democratic regimes”. In Higley, J., R. Gunther, *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press;
- Cardoso, Fernando, “A África que não existe”. *O Mundo em Português*, IEEI, 15, (2000), 4-5;
- Carothers, Thomas (1999), *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington: Carnegie Endowment for Democracy;
- Collier, P. e D. Dollar, “Aid allocation and poverty reduction”. *European Economic Review*. 46/ 8 (2002), 1475-1500;
- Comissão Europeia (1997), *Livro Verde sobre as Relações da EU e os países ACP no limiar do século XXI: desafios para uma nova parceria*. Luxemburgo: Publicações da Comissão Europeia;

Comissão Europeia (2000), “Report from the Commission on the implementation of measures intended to promote observance of human rights and democratic principles in external relations for 1996-1999”. Bruxelas (com(2000)726final), disponível em ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/com2000_0726en01.pdf;

Comissão Europeia (2001), “Communication from the Commission to the Council and European Parliament – The European role in promoting human rights and democratisation in third countries”. Bruxelas (com(2001)252final), disponível em ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/com01_252_en.pdf;

Comissão Europeia (2004), “Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre os Instrumentos da Ajuda Externa no Quadro da Perspectiva Financeira 2007-2013”. Bruxelas (COM(2004) 629 final), disponível em ec.europa.eu/external_relations/reform/document/com04_629_en.pdf;

Comissão Europeia (2007), “Furthering Human Rights and Democracy across the globe”. External Relations. Disponível em ec.europa.eu/external_relations/human_rights/doc/brochure07_en.pdf.

Crawford, Gordon (1997), “Foreign policy and overseas aid” in Anuradha Bose e Peter Burnell (eds.), *Britain’s overseas aid since 1979: between idealism and self-interest*. Manchester: Manchester University Press, 49-73;

Cunha, Alice (1997), *À Descoberta da Europa – A Adesão de Portugal às Comunidades Europeias*. Lisboa: Instituto Diplomático;

Dahl, Robert (1972), *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press;

Dahl, Robert, “Can international organizations be democratic? A skeptic’s view” in Shapiro, Ian e Casiano Hacker-Cordón (1999), *Democracy Edges*. Nova Iorque: Cambridge University Press;

Easterly, William, “The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid”. *Center for Global Development* (2002), disponível online www.cgdev.org;

Ferreira, Patrícia (s/d), “A África e a Europa: resolução de conflitos, governação e integração regional”. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais;

Fukuyama, Francis (1992), *The end of history and the last man*. Harmondworth: Penguin;

- Gabas, Jean-Jacques, “Aid and policy coherence: The case of Burkina Faso”. International Workshop on Policy Coherence in Development Cooperation (2000), Geneva, IUED (Institut Universitaire d’Étude du Développement);
- Geddes, Barbara, “What do we know about democratization after twenty years?”, *Annual Review of Political Science*, 2 (1999), 115-144;
- Goldsmith, Arthur, “Making the world safe for partial democracy? Questioning the premises of democracy promotion”. *International Security*. 33/ 2 (2008), 120-147;
- Green, Andrew e Richard Kohl, “Challenges of Evaluating Democracy Assistance: Perspectives from the donor side”. *Democratization*, 14/ 1 (2007), 151-165;
- Guimarães, Sérgio (2007), *A cooperação europeia com países africanos politicamente frágeis no âmbito do acordo de Cotonou*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento;
- Harrison, Graham, “Post-conditionality politics and administrative reform: reflections on the cases of Uganda and Tanzania”. *Development and Change*. 32 (2001), 657-679;
- Hazelzet, Hadewych (2001), Carrots or sticks? EU and US reactions to human rights violations (1989 – 2000). Tese de doutoramento. Florença: Instituto Universitário Europeu;
- Hoffman, Stanley (1988), *The political ethics of international relations*. Nova Iorque: Carnegie council on ethics and international affairs.
- Holland, Martin (2002), *The European Union and the Third World*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave;
- Hufbauer, Gary *et al.* (1985), *Economic sanctions reconsidered: history and current policy*. Washington: Institute for International Economics;
- Huntington, Samuel (1993), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press;
- Jackman, R., “On the relations of economic development to democratic performance.” *American Journal of Political Science*. 17 (1973), 611-621;
- Karl, Terry, “Dilemmas of Democratization in Latin America”, *Comparative Politics*. 23 (1990), 1-23;
- Kreutz, Joakim (2005), *Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981 - 2004*. Bona: Bonn International Center for Conversion;

- Kubicek, P. (2003), *The European Union and Democratisation*. Londres: Routledge;
- Lavin, F., “Asphyxiation or Oxygen? The sanction dilemma.” *Foreign Policy*, 104 (1996), 139-54;
- Leite Viegas, J. e António Costa Pinto e Sérgio Faria (org.) (2004), *Democracia. Novos Desafios e Novos Horizontes*. Oeiras: Celta Editora;
- Lektzian, David e Mark Souva, “An institutional theory of sanctions onset and success”. *Journal of Conflict Resolution*. 5/ 1 (2007), 848-871;
- Levitsky, S. e L. Way (2006), “Linkage vs. Leverage. Rethinking the international dimension of regime change”. *Comparative Politics*, 4, 379-400;
- Lieberson, Stanley, “Small N’s and big conclusions: An examination of the reasoning in comparative studies based on a small number of cases”. *Social Forces*. 70/ 2 (1991), 307-320;
- Lijphart, Arendt, “Comparative politics and the comparative method”. *American Political Science Review*. 65 (1971), 682-693;
- Linz, Juan e Alfred Stepan (ed.) (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: The John Hopkins University Press;
- Lipset, Seymour M., “Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy”. *American Political Science Review*. 53 (1959), 69-105;
- Lipset, Seymour M. (1963), *Political Man. The Social Basis of Politics*. Nova Iorque: Anchor;
- Londregan, J. e K. Poole, “Poverty, the coup trap and the seizure of executive power”. *World Politics*. 42 (1990), 151-183;
- Londregan, J. e K. Poole, “Does high income promote democracy?”. *World Politics*. 49 (1996), 1-30;
- López-Alves, Fernando, Diane Johnson (eds.) (2007), *Globalization and uncertainty in Latin America*. Londres: Palgrave Macmillan;
- Mah, Luís, “Um novo paradigma europeu na cooperação para o desenvolvimento.” *Relações Internacionais - IPRI-UNL*. 14 (2007), 67-73;
- Mainwaring, Scott, Frances Hagopian (ed.) (2005), *The third wave of democratization in Latin America: advances and setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press;

- Malamud, Andrés, “Recensão da obra ‘Democracy from above. Regional organizations and democratization’ (Jon Pevehouse)”. *Análise Social*, 183 (2007), 651-656;
- Malamud, A. e P. Schmitter, “The experience of European Integration and the potential for integration in South America”. Barcelona: IBEI Working Papers 2007/6, disponível em www.ibeio.org/admin/uploads/publicacions/13/ang/WP_IBEI_6.pdf;
- Martin, Lisa (1992), *Coercive cooperation: Expanding multilateral economic sanctions*. Princeton: Princeton University Press;
- May, Rachel e Andrew Milton (eds.) (2005), *(Un)civil societies: Human Rights and Democratic Transitions in Eastern Europe and Latin America*. Lanham: Lexington Books;
- McMichael, Philip (2000), *Development and Social Change*. Londres: Pine Forges;
- Menocal, Alina, Verena Fritz e Lise Rakner, “Assessing international democracy assistance and lessons learned: how can donors better support democratic processes?”. Paper apresentado na *Wilton Park Conference on Democracy and Development*, 2007;
- Milando, João (2005), *Cooperação sem desenvolvimento*. Lisboa: ICS;
- Moravcsick, Andrew, “Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics”. *International Organization*. 51 (1997), 513-553;
- Morgenthau, Hans (1973), *Politics among nations*. Nova Iorque: Knopf;
- Morlino, Leonardo e Larry Diamond (ed.) (2005), *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press;
- Nye, Joseph (2005), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nova Iorque: Public Affairs;
- OCDE-DAC (1996), “Shaping the 21st Century”. Paris, OCDE, disponível em <http://www.ocde.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf>.
- OCDE (2001), *Helping to Prevent Violent Conflict: Orientations for External Partners*. Paris: CAD-OCDE;
- OECD (2006), Paris Declaration on Aid Effectiveness. Paris: OECD. Declaração disponível em português em www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf.
- O’Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullel e Osvaldo Iazzetta (ed.) (2004), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*. Notre Dame: Notre Dame University Press;
- O’Kane, Rosemary (2004), *Paths to democracy*. London: Routledge;

- Olsen, Gorm, “Europe and the promotion of democracy in post Cold War Africa: How serious is Europe and for what reason? *African Affairs*. 97/ 388, 343-317;
- Ossewaarde, Ringo, A. Nijhof e L. Heyse, “Dynamics of NGO legitimacy”. *Public Administration and Development*. 28 (2008), 42-53;
- Parlamento Europeu, “Human rights and democracy clauses in the EU’s agreements”. Directorate-general for external policies of the Union (2005). Disponível em europarl.europa.eu/eplive/expert/shotlist_page/20060213SHL05236/default_en.htm
- Pennings, Paul, Hans Keman e Jan Kleinnijenhuis (2005), *Doing research in Political Science. An introduction to comparative methods and statistics*. Londres: Sage;
- Pevehouse, Jon (2005), *Democracy from above. Regional organizations and democratization*. Cambridge: Cambridge University Press;
- PNUD (2002), *Relatório de Desenvolvimento Humano 2002. Aprofundar a Democracia num Mundo Fragmentado*. Lisboa: Ed. Mensagem;
- Porta, Donatella de la e Michael Keating (2008), *Approaches and methodologies in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press;
- Pridham, Geoffrey (1991), *Encouraging Democracy. The International Context of Regime Transition in Southern Europe*. Nova Iorque: St. Martin Press;
- Pridham, Geoffrey, Eric Herring e George Sandford (eds.) (1994), *Building democracy? The international dimension of democratisation in Eastern Europe*. London: Leicester University Press;
- Pridham, Geoffrey (2000), *The Dynamics of Democratization*. Londres: Continuum;
- Pridham, Geoffrey, “The European Union’s conditionality and domestic politics in Slovakia: The Meciar and Druzinda governments compared”. *Europe-Asia Studies*. 54/ 2 (2002), 203-227;
- Pridham, Geoffrey (2005), *Designing Democracy: EU enlargement and regime change in post-communist Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan;
- Przeworski, A. e F. Limongi, “Modernization: theories and facts”. *World Politics*. 49 (1997), 155-183;
- Risse, T. e U. Lehmkuhl (2006), *Governance in Areas of Limited Statehood. New Modes of Governance?* Berlim: SFB Governance Working Papers;

- Rist, Gilbert (2000), *The History of Development. From Western Origins to Global Faith*. Nova Iorque: Zed Books;
- Rustow, Dankwart, “Transitions to democracy: Toward a dynamic model”. *Comparative Politics*. 2 (1970), 337-363;
- Santiso, Carlos, “Promoting democracy by conditioning aid? Towards a more effective EU development assistance”. *International Politics and Society*, 2002;
- Santiso, Carlos, “International co-operation for democracy and good governance: moving toward a second generation?”, *European Journal of Development Research*, 13/1 (2001), 154-180;
- Santiso, Carlos, “Retos y desafíos de reforma de la ayuda europea”. (s/d), disponível em <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=298176>;
- Schmitter, Philippe, “The influence of the international context upon the choice of national institutions and policies in neo-democracies” in Whitehead, Laurence (ed.) (2001), *The International Dimension of Democratization*. Oxford: Oxford University Press, 26-54;
- Schmitter, Philippe e Imco Brouwer, “Conceptualizing, Researching and Evaluating Democracy Promotion and Protection”. *European University Institute*, 1999. SPS 99/9;
- Schraeder, Peter, “The state of the art in international democracy promotion: results of a joint european-north american research”. *Democratization*, 10/ 2 (2003), 21-44;
- Schulz, Nils-Sjard (2007), “Nicargua: a rude awakening for the Paris Declaration”, *Fundación par las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*, disponível em <http://www.fride.org>;
- Skocpol, Theda (1979), *States and social revolutions. A comparative analysis of France, Russia and China*. Nova Iorque: Cambridge University Press;
- Smith, Karen (1997), “The use of political conditionality in the EU’s relations with third countries: how effective?”. Paper apresentado na Conferência Internacional da *European Community Study Association*;
- Smith, Michael, “The EU as an international actor”, in Richardson, Jeremy (ed.) (2001), *European Union. Power and policy-making*. Londres: Routledge;
- Soares, António G., “O défice democrático da União Europeia: alguns problemas conexos”. *Análise Social*. 142/ 3 (1997), 627-648;

- Terchek, Ronald e Thomas Conte (ed.) (2001), *Theories of Democracy*. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers;
- Warkotsch, Alexander, “Non-compliance and instrumental variation in EU democracy promotion”. *Journal of European Public Policy*. 15/ 2 (2008), 227-245;
- Weber, Max (1978 [1922]), *Economy and Society. An outline of interpretative sociology*. Berkeley: University of California Press;
- Whitehead, Laurence (1986), “International aspects of democratization”, in Guillermo O’Donnell, Philippe Schmitter e Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies*. Baltimore: The John Hopkins University Press;
- Whitehead, Laurence (2002), *Democratization. Theory and practice*. Oxford: Oxford University;
- Whitehead, Laurence (ed.) (2001), *The International Dimension of Democratization*. Oxford: Oxford University Press;
- Wiarda, H. (1997), *Cracks in the Consensus: Debating the Democracy agenda in US Foreign Policy*. Westport: Praeger;
- Youngs, Richard, “Trends in democracy assistance. What has Europe been doing?”. *Journal of Democracy*, 19/ 2 (2008), 160-169;
- Youngs, Richard (ed.), “Survey of European Democracy Promotion Policies”. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, www.fride.org;
- Youngs, Richard, “European approaches to democracy assistance: learning the right lessons?”. *Third World Quarterly*, 24/ 1 (2003), 127-138;
- Youngs, Richard (2001a), *The European Union and the Promotion of Democracy. Europe’s Mediterranean and Asian Policies*. Oxford: Oxford University Press;
- Youngs, Richard (2001b), “Democracy Promotion: The case of European Union Strategy”. Bruxelas: *The Centre for European Policy Studies, Working Paper n.167*, disponível online <http://shop.ceps.eu/BooksbyArea.php?resarea=45>;
- Zanger, Sabine, “Good governance and european aid. The impact of political conditionality”. *European Union Politics*. 1/ 3 (2000), 293-317;
- Zeeuw, Jeroen, “Projects do not create institutions: the record of democracy assistance in post-conflict societies”. *Democratization*, 12/ 4 (2005), 481-527.

ANEXO I

Tabela A – Caracterização da Iniciativa Europeia para a Democratização e Direitos Humanos.

Dimensões IEDDH	
Actividades	Instrumento político e financeiro que procura contribuir para o desenvolvimento e consolidação da democracia, do Estado de direito, respeito pelos Direitos Humanos e liberdades fundamentais em todo o mundo. Cooperação com organizações da sociedade civil e organizações internacionais – mesmo sem o acordo do governo do país receptor.
Recursos	Orçamento para o período 2007-2013 - 1.104 milhões €.
Base legal	Regulamentos (CE) nº 975/1999 e nº976/1999 do Conselho de 29 de Abril de 1999 Nova base legal: Regulamento (CE) nº 1889/2006 de 20 de Dezembro de 2006
Estratégia	Estratégia 2007-2010 ¹⁵⁹ “Reforçar o respeito pelos Direitos Humanos e liberdades fundamentais em países e regiões onde estes estejam em risco; apoiar o reforço do papel da sociedade civil na defesa dos Direitos Humanos (DH) e reformas democráticas, na facilitação da conciliação de grupos sociais, assim a consolidação da participação e representação política; entre as <i>EU Guidelines</i> conta-se o apoio a acções ao nível dos grupos de defesa dos DH, combate à tortura e pena de morte, assim como acções de apoio à resolução de conflitos armados; apoio e reforço do enquadramento regional e internacional para a protecção dos DH, justiça, Estado de direito e promoção da democracia; contribuir para aumentar a confiança e transparência do processo eleitoral democrático (p. ex. através de observadores do processo eleitoral democrático).”

Fonte: Elaboração própria.

¹⁵⁹ Disponível em http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/eidhr/documents/eidhr_presentation-0070920_en.pdf.

ANEXO II

Tabela B – Evolução da condicionalidade política da UE.

Ano	Evolução da condicionalidade política da UE
1977	Aplicação de medida de condicionalidade política que suspende <i>de facto</i> as relações de cooperação (no quadro da Convenção de Lomé I) na sequência do massacre ocorrido no Uganda.
1989	A Convenção de Lomé IV contém uma cláusula que garante apoio financeiro aos países ACP, especificamente destinado à protecção dos DH.
1992	Os acordos com os três países Bálticos e com a Albânia contém uma cláusula relativa ao respeito pelos princípios democráticos e DH, prevendo-se a suspensão das relações em caso de violações daqueles princípios.
1993	Roménia e Bulgária propõem a substituição do mecanismo de suspensão por um dispositivo de ‘não-execução’ que permite às partes envolvidas no acordo tomar medidas apropriadas no caso de falhas no cumprimento das obrigações previstas.
1994	Acordo com a Rússia que define que a aplicação de ‘medidas apropriadas’ são concebidas de acordo com a legislação internacional.
1995	O Conselho da União Europeia aprova a integração, em todos os acordos comunitários, do mecanismo de suspensão que permite reagir imediatamente face a violações dos princípios acordados, em particular dos princípios democráticos e dos DH. São revistos os acordos da Convenção de Lomé IV, passando a estar previsto um mecanismo de consulta detalhado que antecede a aplicação de medidas.
1999	Todos os Estados-membros da UE estão implicados no designado Acordo Interno que detalha a implementação do mecanismo de ‘não execução’.
2003	São instituídos sub-comités permanentes para os domínios da democracia e DH.
2005	Intensificação do diálogo político entre UE e Estados ACP ¹⁶⁰ na sequência da Convenção de Cotonou (2000).

Fonte: Elaboração própria. Dados obtidos através da publicação do Parlamento Europeu (2005).

¹⁶⁰ No que respeita às relações com os Estados ACP verificou-se a institucionalização progressiva dos princípios da promoção democracia e respeito pelos DH como princípios orientadores da política externa de cooperação. De modo a promover estes princípios, o Conselho Europeu estabeleceu, em 1991, que deveria ser dada prioridade a uma ‘abordagem positiva’ e a um ‘diálogo aberto e construtivo’. Börzel e Risse (2004) debatem esta abordagem cooperativa – entendida como meio facilitador para a ‘gestão do cumprimento dos acordos’ (do inglês *managed compliance*) – distanciando-se de uma pressão unilateral baseada no poder e nos interesses – estas seriam algumas das características da ‘abordagem diplomática’ ou ‘*soft diplomacy*’ (Börzel e Risse, 2004).

ANEXO III

Tabela C – Caracterização dos Estados alvo de mecanismos de condicionalidade política por desrespeito de princípios democráticos ou interrupção dos processos de transição/ consolidação democrática (desde 1995)

	Ano de aplicação	Principais parceiros comerciais (% comércio externo)	Diferendos internacionais	Estado Colonizador	Ajuda Pública ao Desenvolvimento (milhões, dólares)	Dívida Externa (milhões, dólares)	Remessas do exterior (milhões, dólares)	Direitos políticos/ Liberdades civis	PIB pc (dólares)	Índice de Desenvolvimento Humano	Importações / Exportações de bens e serviços (% PIB)	Guerra Civil
Costa do Marfim	2000	Alemanha (9,6%)	-	França	119,1	13840	179	7/ 5	1648	0,431	41/ 49	Sim
Haiti	2001	EUA (73,5%)	-	França	515	1189	1184	4/ 5	1663	0,521	43/ 14	
Fiji	2000	EUA (16,9%)	-	Reino Unido	64	237	165	6/ 4	6049	0,743	73/ 55	
Niger	1996; 1999	França (50,4%)	Líbia	França	515,4	805	66	3/ 4	781	0,37	15/ 25	Sim
Togo	1993; 1997	Gana (16,9)	Benin	França	86,7	1806	193	5/ 5	1506	0,479	48/ 34	Sim
Serra Leoa	1998	Bélgica (49,5%)	-	Reino Unido	343,4	1428	38	3/ 3	806	0,329	39/ 26	Sim
Zimbabwe	2002	África do Sul (35,1%)	Zâmbia	Reino Unido	367,7	4677	-	7/ 6	2038	0,513	73/ 57	Sim

Fonte: ‘Ano de aplicação’ – External Relations, European Commission (http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/sanctions/index.htm); ‘Principais parceiros comerciais’, ‘Diferendos internacionais’ – CIA World Factbook, 2008 (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>); ‘Ajuda Pública ao Desenvolvimento’ – OCDE-DAC, 2007 (http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_34447_1_1_1_1_1,00.html); ‘Dívida externa’ e ‘Remessas do exterior’ – World Development Indicators, World Bank, 2007 (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,menuPK:232599~pagePK:64133170~piPK:64133498~theSitePK:239419,00.html>); ‘Direitos políticos’ e ‘Liberdades civis’, Freedom in the World, Freedom House, 2008 (1 > Liberdades civis/ Direitos políticos) (<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>); ‘PIB per capita’; ‘Índice de Desenvolvimento Humano’ – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2008 (<http://hdr.undp.org/en/statistics/data/>); ‘Importações e Exportações de bens e serviços’ (% do PIB) – Country Indicators, World Bank, 2006 (<http://www.web.worldbank.org/DATASTATISTICS/>).

Nota: A Libéria não foi incluída neste quadro devido à ausência de informação para a maioria dos indicadores.