

1.

Conjuntura internacional





1.1 • Conjuntura internacional

A nova Rússia de Putin

Maria Raquel Freire

NO SEU DISCURSO INAUGURAL como presidente da Rússia, a 7 de maio de 2012, Vladimir Putin afirmou que a Rússia está a entrar numa “nova fase de desenvolvimento nacional”, assente em princípios democráticos, e sublinhou que “viajamos por um longo e difícil caminho juntos, acreditando em nós e na nossa força e capacidades. Fortalecemos o nosso país e devolvemos-lhe a dignidade de uma grande nação”¹. O orgulho nacional e a relevância do reconhecimento da Rússia como grande potência no sistema internacional a continuar a sublinhar o discurso político na Rússia. Uma forma de nacionalismo agregador assente na recuperação do prestígio e grandeza imperial. Adicionou ainda, no dia da tomada de posse que o futuro depende do presente, e das capacidades reais para a Rússia se desenvolver a vários níveis, referindo as dimensões económica, política e societal, e incluindo na mesma frase uma referência explícita à “capacidade para sermos líderes e centro de gravidade na Eurásia”. A ligação entre política interna e política externa a revelar-se de forma clara e a traduzir-se vincadamente na importância que o antigo espaço soviético continua a ocupar nas políticas russas.

O regresso de Putin e o legado de Medvedev

O resultado das eleições presidenciais de março de 2012 que levou Vladimir Putin a um terceiro mandato à frente do Kremlin, com 63,6% dos votos, foi muito contestado nas ruas de Moscovo como sendo um processo fraudulento, pouco transparente e que reflete o contexto de pouca clareza e muita corrupção nas políticas russas. Esta eleição para um período de seis anos, de acordo com a revisão constitucional de 14 de novembro de 2008 (artigo 81, que altera o mandato presidencial para 6 anos), ainda no primeiro ano da presidência de Medvedev visou, apesar da contestação que gerou pela implícita redução democrática implicada, não levantar questões adicionais caso tivesse sido aprovada num espaço de tempo mais próximo do ciclo eleitoral seguinte. O anúncio em setembro de 2011 da recandidatura de Putin à presidência surgiu não como um desenvolvimento esperado, como vários apontaram, mas antes como uma surpresa pelo contexto que o envolveu. De facto, as políticas de abertura e modernização tantas vezes criticadas como ineficientes e à sombra de Putin, parecem ter permitido alterações de poder e influência no seio do próprio Kremlin e para além deste. A possibilidade de que as diferenças existentes e conhecidas no seio da elite política russa se pudessem vincar de forma mais explícita e, possivelmente, virem-se a traduzir em cisões irreconciliáveis, terão estado na base de uma decisão política com vista à

manutenção de coesão interna tão necessária à estabilidade do regime. O ‘regresso’ de Putin, apesar de nunca se ter efetivamente registado um afastamento, revelou-se um elemento fundamental na recentralização de poder e na recuperação de controlo de dinâmicas políticas e económicas potencialmente desestabilizadoras da ordem pretendida. No binómio estabilidade-modernização, Putin claramente privilegia a estabilidade, entendendo que esta tem de passar por centralização e controlo.

“ [...] a maior abertura política que se verificou ao longo da presidência de Dmitri Medvedev, a par da política de modernização, contribuem [...] para o reconhecimento de que esta nova classe social [...] anseia por mudanças [...] ”

As linhas fundamentais das políticas russas a nível interno e externo mantêm-se nos objetivos de consolidação do prestígio e capacidade de influência e atuação russa no sistema internacional. Internamente, através de reformas com vista à modernização, que passem por dinamização económica e apoio à formação individual, mas bem assentes em processos centralizados; externamente, na linha multivetorial e pragmática que tem pautado a atuação russa. Para muitos, este regresso não significa verdadeiramente ‘um regresso’ dado que Putin esteve muito presente ao longo dos últimos 12 anos na cena política, primeiro como presidente e depois como primeiro-ministro, sendo que o discurso inaugural e a forma de governação apontam num sentido de continuidade, com um claro reforço dos mecanismos de centralização e controlo face a movimentos de contestação crescentes.

Contestação interna e estabilidade: a procura de equilíbrio

Os movimentos civis crescentes que vão marcando o descontentamento social são incontornáveis na análise da nova Rússia. Reconfigurando espaços de silêncio em lugares de contestação, estes movimentos não têm conseguido, contudo, atingir uma dimensão de consolidação social capaz de enfrentar o poder instalado, e têm sido iguados ou mesmo superados em números, e desafiados no seu alcance, por movimentos de apoio ao Kremlin. Deste modo, no contexto atual, devem ser lidos como sinal de descontentamento, mas

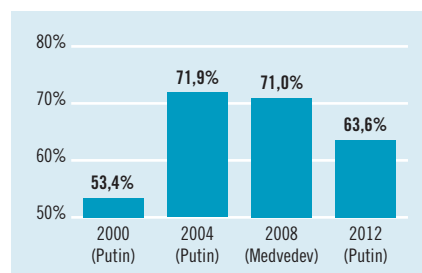
não ainda como forças sociais organizadas e com poder de mobilização para revolucionar o cenário político russo. De notar, no entanto, que apesar dos números de manifestantes reportados, na ordem dos 10 a 20 mil manifestantes em diferentes momentos, apesar de este não ser um número excessivamente representativo para uma cidade como Moscovo, por exemplo, é de facto um número considerável para um país como a Rússia, onde a tradição de livre expressão e manifestação tem sido praticamente inexistente.

A opressão violenta como resposta é aqui um elemento fundamental na limitação das demonstrações de descontentamento, acompanhada de medidas políticas como legislado a 8 de junho de 2012, onde ficaram definidas muitas pesadas para participantes ou organizadores de manifestações não autorizadas, permitindo às autoridades legitimidade acrescida para recorrer ao uso da força, se necessário, para dispersar grupos que possam pôr em causa a ordem pública. Contudo, deve ser notado que estes gestos repressivos podem amplificar sentimentos de exclusão contribuindo para uma possível reorganização mais coesa destes movimentos, visando constituir-se como verdadeiro contrapoder em face do regime vigente. Por outro lado, estes sinais de alerta não são ignorados no Kremlin, que entende a situação atual de governação como sendo muito diferente do contexto dos dois primeiros mandatos de Putin. A melhoria nas condições de vida das populações nesse período e a maior abertura política que se verificou ao longo da presidência de Dmitri Medvedev, a par da política de modernização, contribuem em conjunto para o reconhecimento de que esta nova classe social com mais poder económico e melhor informada, anseia por mudanças, em particular ao nível de maiores liberdades e no combate a práticas ilícitas, com destaque para os níveis de corrupção no seio das elites mais poderosas. Desejos e expectativas a que Putin procurará responder através de políticas sociais que lhe permitam manter as vozes mais dissonantes longe de qualquer capacidade de mobilização que possa colocar em perigo a centralidade do seu poder. Um desafio que contudo não se afigura simples.

Uma nova agenda de política externa?

As implicações em termos da operacionalização da política externa da Rússia devem ser seguidas com atenção, não só pelo contexto em que esta será desenvolvida, como também pelos estilos de liderança de Putin e Medvedev, que denotam diferenças substanciais. A relação de cordialidade e maior abertura que Medvedev conseguiu com o ocidente parece ter já retrocedido, e o regresso da face dura de Putin tem já deixado marcas. A questão da necessidade de um novo *reset* nas

relações com os Estados Unidos da América tem sido colocada, com velhas questões a trazerem velhos debates para a agenda, onde as dificuldades nas relações com a Aliança Atlântica se mantêm. A questão da Síria e a postura irreduzível de Moscovo relativamente a uma intervenção ocidental, que vinca no seu direito de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas, tem adicionado ao desconforto já existente nas relações com o ocidente. No entanto, tal como se agudizam problemas, abrem-se janelas de oportunidade, e dados os problemas crescentes na manutenção do Paquistão na rede de distribuição e acesso ao Afeganistão, a passagem a norte pela Rússia parece agora ser a principal rota para os norte-americanos, reforçando a necessidade de entendimentos e cooperação, bem como o Irão permanece uma questão quente na agenda internacional onde a Rússia pode desempenhar um importante papel de mediação.



As eleições presidenciais na Rússia e a popularidade de Putin e Medvedev. (em %)

Fonte: The Levada Center, Moscovo.

Mas no centro da agenda continua vincadamente o espaço pós-soviético onde a Rússia se tem vindo a reposicionar como ator influente. A política assertiva de Moscovo na área da Comunidade de Estados Independentes (CEI) tem refletido este objetivo mais amplo de consolidação desta área como de interesse vital, como vem sendo afirmado em sucessivos documentos. O projeto mais recente de criação de uma União Eurasiática, avançado por Putin em finais de 2011, à imagem do processo de integração europeu, começando pela aproximação económica através da criação de uma área de comércio livre – já com efeito – e da sua gradual evolução para uma união económica, e posteriormente, a solidificação do projeto em termos políticos, é ilustrativo do racional que lhe está subjacente. Contudo, este não será um caminho fácil num quadro onde a heterogeneidade e disparidade existentes no espaço CEI são cada vez mais vincados, expressos na autonomização das políticas de alguns destes países face a Moscovo. Desenvolvimentos que têm sido seguidos com atenção pela Rússia que se tem vindo a posicionar como um ator influente na dinamização de políticas de *soft power*, incluindo através do reforço de laços comerciais, mas também culturais e linguísticos. A grande diáspora russa nesta área é um elemento fundamental na promoção destes processos de integração informal que contribuem para a (re)aproximação russa a

estas repúblicas. Uma presença num espaço que a Rússia entende como central aos alinhamentos da sua política externa.

O regresso da Ásia-Pacífico à agenda

É interessante notar como gradualmente a agenda de política externa vai acompanhando as alterações no sistema internacional, e mantendo as linhas de continuidade identificadas no quadro multivetorial, o reforço da dimensão oriental é uma tendência visível. A região Ásia-Pacífico tem assumido crescente relevância nas relações internacionais, pelo dinamismo económico, questões de segurança e crescente presença política dos estados da área nas questões internacionais. Os fóruns multilaterais como a *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC), com características marcadamente informais e objetivos económicos, incluindo livre comércio e investimento, promoção de integração económica a nível regional, cooperação económica e técnica, fomento da segurança humana e facilitação de um contexto favorável às práticas de negócio² ou a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) com um enfoque fortemente económico também, adicionando-lhe o objetivo de que o espírito de igualdade e parceria com vista ao fortalecimento de fundações assentes em prosperidade e paz, contribuam para estabilidade regional³, são demonstrativos da vitalidade que esta área apresenta. A Rússia tem integrado estes fóruns e procurado assumir um papel de charneira no quadro dos mesmos, como ficou evidente aquando da realização da Cimeira da APEC em Vladivostok em setembro de 2012. O discurso apontou não só para a presença da Rússia na região, como para uma leitura da Rússia como parte integrante da mesma. O entendimento subjacente entronca na visão de que toda a região do extremo oriente russo, com enorme potencial em termos de recursos mas ainda pouco desenvolvida, pode claramente beneficiar de uma maior integração da Rússia nestes formatos regionais de cooperação e desenvolvimento.

Contudo, este entendimento não deixa de revelar preocupações, especialmente relacionadas com os equilíbrios de poder e a gestão de relacionamentos nesta área alargada. A China assume-se aqui como um parceiro essencial, mas perante o qual a Rússia quer evitar a criação de relações de dependência, com a questão energética a assumir relevância neste quadro. O exemplo das negociações do oleoduto cujo projeto estava em curso com a China e foi cancelado em favor de um outro projeto com o Japão, assegurando um aumento nos abastecimentos correntes à China, marca claramente este posicionamento cauteloso. No entanto, esta é uma orientação que se está a consolidar nas políticas russas, como evidenciado no documento que Vladimir Putin publica, logo após a sua tomada de posse como presidente da Rússia, em maio de 2012, relativo às políticas a desenvolver para consolidar a Ásia-Pacífico como região estratégica no quadro da política multivetorial russa. No documento “Ordem executiva sobre medidas para a implementação de

política externa”, Putin procura consubstanciar as linhas de ação definidas no documento de política externa de 2008, reforçando esta área geográfica como uma vertente operacional fundamental. O documento indica que as “[i]nstruções relativas à região Ásia-Pacífico, em particular, prendem-se com a participação alargada da Rússia em processos de integração regional com o objetivo de promover desenvolvimento socioeconómico acelerado na Sibéria Oriental e no Extremo Oriente do país; aprofundar uma parceria igualitária e assente em confiança, bem como cooperação estratégica com a China, parceria estratégica com a Índia e o Vietname, e desenvolver cooperação mutuamente benéfica com o Japão, a Coreia do Sul, a Austrália, a Nova Zelândia e outras nações fundamentais na região Ásia-Pacífico”⁴. Uma formulação com cariz operacional que reflete o pragmatismo que tem marcado a política externa russa, reforçando a dimensão asiática nesse quadro.

Deste modo, ficam claros os grandes desafios que a nova Rússia de Putin enfrenta. Desafios estes de cariz interno e externo, multifacetados e exigindo respostas flexíveis, num quadro onde a governação se tem tornado mais rígida e nem sempre pautada por linhas estratégicas claramente delineadas. Uma nova Rússia onde a palavra reforma deve assumir maior sonoridade, de modo a que o descontentamento e a contestação possam ser silenciados não pela repressão ou pela força, mas pela coesão e pelo desenvolvimento assentes em abertura e modernização. E, na mesma linha, a palavra modernização deve assumir maior operacionalização, quer no domínio interno quer externo, para que os objetivos de desenvolvimento integrado possam ser efetivamente alcançados. ■

Notas

¹ PUTIN, Vladimir — “Vladimir Putin inaugurated as President of Russia”. *Official webpage of the President of Russia, The Kremlin*, Moscovo, 7 de Maio de 2012. Disponível em: <http://eng.kremlin.ru/transcripts/3749>. [Consultado em 25 outubro 2012]

² “APEC Mission Statement”, *Asia-Pacific Economic Cooperation*, 2013. Disponível em: <http://www.apec.org/About-Us/About-APEC/Mission-Statement.aspx>. [Consultado em 28 janeiro 2013]

³ “Overview”, *Association of Southeast Asian Nations*, 2013. Disponível em: <http://www.asean.org/asean/about-asean>. [Consultado em 28 janeiro 2013]

⁴ PUTIN, Vladimir — “Executive Order on measures to implement foreign policy”. *Official webpage of the President of Russia*, 7 de maio de 2012. Disponível em: <http://eng.kremlin.ru/acts/3764>. [Consultado em 28 janeiro 2013]

1.2 • Conjuntura internacional

18.º Congresso PCC: o fim de uma era

Luís Cunha

PODE TER SIDO A SEMANA QUE MUDOU A CHINA. Tudo depende da forma como se interpretam as conclusões do 18.º Congresso do Partido Comunista Chinês (PCC), que assinalou a transição para a quinta geração a chegar ao poder em Pequim. A generalidade dos observadores vê em Xi Jinping, e seus acólitos no Comité Permanente do Politburo, os potenciais obreiros da vaga reformista ambicionada para o sistema político chinês. Contudo, ler nas folhas de chá tem vindo a revelar-se um exercício fútil no que diz respeito à evolução do modelo de desenvolvimento adoptado pela elite política chinesa.

Se é verdade que surgiram apelos ao *alerta total* dos 82 milhões de militantes para alguns dos graves problemas que corroem o PCC – com destaque para a corrupção endémica – não é menos verdade que o opaco figurino leninista continua a comandar o *modus operandi* da maior organização política do mundo. A liturgia do poder foi mais uma vez encenada dentro do rigoroso guião previamente estabelecido, e grande parte das disfuncionalidades desencadeadas pela meteórica ascensão chinesa foram expostas abertamente. Hu Jintao chamou a atenção para a necessidade de *reformular a estrutura política*. Mas como frisou Lucian Pye, *o fosso entre as palavras e as acções, entre as doutrinas teóricas e a prática, é maior na cultura política chinesa do que em qualquer outra cultura*¹. A reforma deverá ser assim entendida como melhoria do sistema vigente, isto é, tendo em vista a simplificação da organização, redução da burocracia e maior eficiência administrativa. À luz do centralismo democrático característico de um Partido-Estado.

Na realidade a Constituição da República Popular da China transmite a ideia de um Estado onde o primado da Lei, os direitos cívicos, e até a democracia, são valores fundamentais, mas essa leitura

esbarra com o *status quo*, construído à imagem de um sistema autocrático totalmente dominado pelo PCC. É de notar que, abstraindo a referência inscrita no preâmbulo da Constituição, o PCC não tem sequer existência legal ou registo como organização². Mais que um Partido, é uma entidade transversal e omnipresente em todos os cantos da sociedade chinesa. *A democracia chinesa é uma democracia popular sob a liderança do Partido Comunista Chinês* – lê-se no livro branco dedicado à *construção da democracia política na China*, publicado pelo Conselho de Estado.

Longe vão os tempos em que Deng Xiaoping fazia saber que *o Partido deverá liderar bem, mas as suas funções principais deverão estar separadas do Governo. Contudo, ao reformarmos a nossa estrutura política não devemos imitar o Ocidente e não devemos permitir a liberalização*³. Os acontecimentos de Tiannanmen deitariam por terra quaisquer veleidades reformistas. Actualmente, apenas a segunda parte da asserção de Deng continua válida. Foi pois, sem qualquer surpresa, que o Congresso fez questão de reafirmar a aversão da elite política chinesa à matriz pluripartidária, com divisão de poderes, típica das democracias ocidentais.

A sede do poder

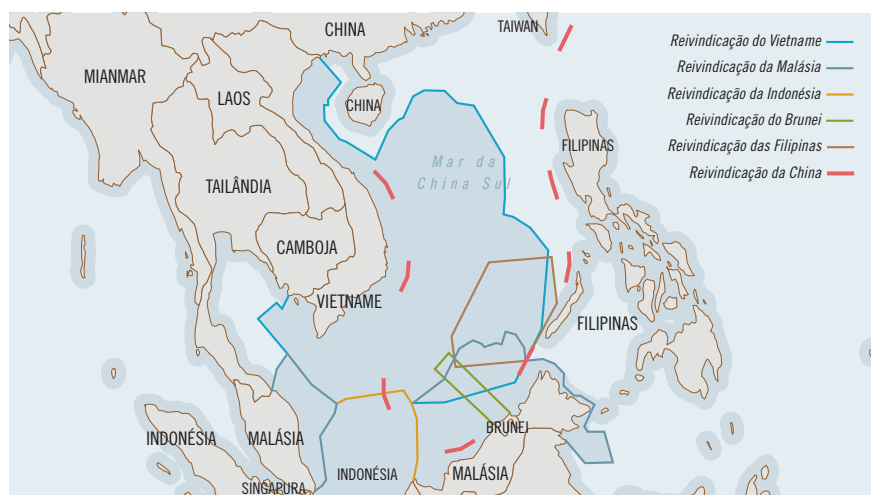
Com uma média etária a rondar os 64 anos, a quinta geração a ascender ao núcleo duro do processo decisório não prima pela juventude ou inexperiência nos círculos do poder. Prevelem os tecnocratas conservadores, produto do sistema oligárquico. É uma geração de transição, uma vez que cinco dos sete elementos do Comité Permanente do Politburo serão substituídos no próximo Congresso do PCC (2017). Só então Xi terá alguma margem – já sem a presumível influência de Jiang Zemin, a cuja *facção de Xangai*

estará de resto filiado – para escolher os elementos que o acompanharão na segunda metade do seu mandato. Na nova liderança predominam os economistas, em detrimento dos engenheiros, o que pode ser entendido como uma aposta na necessária reforma estrutural da economia chinesa. O PCC esforça-se por fazer passar a ideia de que a meritocracia está na base da escolha dos líderes máximos do país.

O grande protagonista do 18.º Congresso do PCC foi o ex-Presidente Jiang Zemin, que fez questão de marcar presença no conclave, chamando a si os holofotes da ribalta e até condicionando as escolhas para o Comité Permanente do Politburo. Tratou-se de uma manobra política artilosa e com alta visibilidade, tendo em vista tirar *face* a Hu Jintao, manifestar o desagrado pelo seu desempenho e reduzir-lhe a influência nas disputas internas visando a nomeação de protegidos para o centro do poder. Daqui parece resultar evidente que os jogos palacianos continuam a fazer parte do delicado equilíbrio entre facções, mostrando assim que a sede do poder encontra-se menos institucionalizada do que o PCC pretendeu mostrar ao longo dos últimos anos. Terá sido um retrocesso assinalável para um Partido que fez das transições pacíficas uma das suas bandeiras para a estabilidade sociopolítica. Não menos importante foi a imediata assumpção da Comissão Militar Central (CMC) por parte de Xi Jinping, um líder bem conhecido do Exército Popular de Libertação (EPL). Recorde-se que o EPL, um grupo de interesse insuflado durante o consulado de Hu Jintao, deve obediência constitucional ao PCC. Num delicado contexto geopolítico, em que a China reafirma interesses estratégicos no Mar da China Meridional e Mar da China Oriental, alimentando tensões regionais, é facilmente perceptível que Xi quisesse assumir desde logo a jurisdição plena sobre a CMC. O poder, frisava Mao, está na ponta da espingarda.

Fim do Império do Meio

A elite que chega ao núcleo central do poder na China tem pela frente uma tarefa ciclópica. O programa desenvolvimentista lançado por Deng e fielmente executado por Jiang Zemin e Hu Jintao corresponde a um ciclo que estará esgotado. O actual plano quinquenal é claro sobre essa matéria. Embora Hu tenha optado pelo reforço do capitalismo de Estado, apertado controlo dos média, ciber-policamento e negação de reformas políticas, na década que comandou os destinos da China o crescimento económico foi fulgurante, ultrapassando o registado nos consulados dos seus antecessores. Porém, ao contrário da teoria científica que Hu advogou, a sociedade chinesa é hoje menos harmoniosa e os sinais de insatisfação



Disputas no Mar da China Meridional.

Fonte: <http://www.nytimes.com/interactive/2012/05/31/world/asia/Territorial-Claims-in-South-China-Sea.html>

a nível popular e na blogosfera são crescentes. Acresce que o nacionalismo, a ideologia utilitária, e a economia, entram por vezes em confronto, como é ilustrado nas tensões recorrentes face ao Japão. Em consequência, há quem sustente que as condições para a eclosão de uma nova crise, semelhante à de Tiananmen, estão maduras⁴.

De facto, os danos colaterais são numerosos e ameaçam fragilizar a estabilidade social, sem a qual o PCC terá sérias dificuldades em manter o poder. As assimetrias sociais e regionais são profundas e o fosso entre os privilegiados e os excluídos da roda da fortuna não pára de aumentar. A degradação ambiental ameaça transformar a China num enorme pulmão negro. Alimentar um quinto da população mundial, num país onde os terrenos aráveis são cada vez mais escassos, é um desafio suplementar para a liderança. A economia terá que enveredar pela inovação tecnológica e em direcção aos serviços, sector que compõe o grosso do tecido económico nos países desenvolvidos. A China tenta fugir à *arm adilha* do rendimento médio, isto é, a uma situação de impasse em que o modelo do passado – assente em exportações, mão-de-obra intensiva e delapidada ambiental – está gasto, e o futuro, construído à base de inovação e tecnologias *verdes*, ainda não é uma realidade sedimentada. A nível geopolítico assiste-se ao fim do *low profile* recomendado por Deng. A par de uma assinalável campanha de charme construída em torno do *soft power*, a China dispõe cada vez mais dos clássicos instrumentos do *hard power*. É a segunda economia mundial e a primeira exportadora, mas é igualmente a segunda potência, a seguir aos EUA, que mais despense em orçamento militar. A tese da ascensão pacífica começa a perder credibilidade, principalmente na Ásia-Pacífico, onde vários actores internacionais acusam a China de alimentar ambições hegemónicas.

“
A ascensão chinesa coincide com um relativo declínio do Ocidente, tornando ainda mais instável o delicado equilíbrio geopolítico entre os EUA e a China.
”

É neste contexto que importa sublinhar a declaração de intenções expressa no Congresso do PCC, admitindo desabridamente que a China aspira a ser uma potência marítima. Os indícios eram já evidentes, uma vez que a marinha chinesa, crescentemente poderosa, navega cada vez mais em direcção à periferia, abrangendo o Pacífico ocidental e, presumivelmente, o Índico. O Pentágono admite que a China construirá, nos próximos anos, dois a três porta-aviões que se juntarão ao primeiro vaso de guerra do género, já a navegar. A China nunca foi uma potência dos mares e as efémeras explorações marítimas, iniciadas no século XV, não vingaram por decisão imperial.

OS LIMITES DO G2

Quando Barack Obama concluiu os seus estudos em Direito, Xi Jinping desempenhava o cargo de secretário do PCC no Comité Municipal da província de Fuzhou. O futuro presidente dos EUA dedicou os anos seguintes ao activismo cívico e à conquista de um lugar no Senado norte-americano. Xi prosseguiu o seu tirocínio político, assumindo cargos de destaque nas províncias, via-sacra para os dirigentes que ambicionam ascender à cúpula do Partido-Estado. Quis o destino que o advogado dos direitos cívicos e o doutorado em marxismo se encontrassem um dia na qualidade de líderes das maiores potências mundiais.

A história do século XXI será marcada pela mais importante relação bilateral global. O poder é sempre relativo, por isso há que ter em conta múltiplas variáveis na leitura do atípico condomínio construído pelos EUA e China – um G2 não assumido, mas cada vez mais visível. Tudo dependerá do modo como os EUA irão gerir o seu declínio relativo, contrabalançado pela ascensão da China, a potência desafiante. No plano económico os dados falam por si: os EUA têm uma dívida pública de 16 biliões de dólares; a China regista uma dívida orçamental que não ultrapassa os 2 % e detém 3 trilhões de dólares em reservas cambiais. Há 30 anos consecutivos que os EUA vêm aumentando o défice comercial com a China, orçado em 300 biliões de dólares. O FMI, a OCDE e o Banco Mundial são unânimes ao preverem que a economia chinesa ultrapassará a norte-americana entre 2017 e 2030. Em 2012 a China foi, pela primeira vez desde 2003, o 1.º destinatário do investimento directo estrangeiro a nível mundial, ultrapassando os EUA. Mas, em rigor, Pequim já não depende do investimento estrangeiro. Cada vez mais auto-confiante e assertiva, a China transforma agora recursos económicos em poder estratégico. Ambiciona ser uma potência marítima e recuperou reivindicações territoriais adormecidas, comprometendo desse modo a teoria da ascensão pacífica. A co-evolução entre o G2 informal, advogada por Kissinger, tem futuro incerto.

Por outro lado, a China não esqueceu que o *século de humilhações* teve início nas conquistas por mar levadas a cabo pelas potências coloniais. É, de resto, esse fardo da história que estará na origem do regresso da China à primeira linha das potências globais. Mais importante do que as diferentes leituras sobre o eventual pendor reformista da nova liderança chinesa, o ano de 2012 pode ficar registado na história contemporânea da China como aquele em que foi decretada a morte da velha potência continental – o Império do Meio.

Autoritarismo flexível

Face a este novo cenário, estaremos agora perante a China 3.0, isto é, no início de um novo ciclo de 30 anos, de acordo com o estudo divulgado por um *think tank* europeu⁵. Uma espécie de renascimento com características chinesas, que procura uma nova via de afirmação, sempre distante dos modelos ocidentais. No limite, o sistema admitirá uma mitigada democracia popular, mas rejeitando liminarmente o sufrágio universal.

Nas suas obras, Samuel P. Huntington e Bertrand Badie chamaram a atenção para a capacidade adaptativa dos partidos autoritários. O PCC será o melhor exemplo dessa adaptabilidade, ou não tivesse feito do branqueamento ideológico a via escolhida para a afirmação económica, permitindo desse modo transformar a China na campeã da globalização. Todavia, terá chegado a uma encruzilhada histórica, esperando-se que a nova liderança defina a anunciada reforma política. Não sendo de excluir, teoricamente, que a China enverede pelo longo caminho de transição, que ao cabo de 15 anos conduziu à democratização de Taiwan, é mais provável que seja o modelo de Singapura, baseado num autoritarismo flexível, aquele que será consolidado a médio prazo.

A tensão bipolar

O novo ciclo da afirmação geopolítica chinesa terá que lidar com as tensões decorrentes de uma maior projecção do poder a nível mundial. Mas o estatuto de grande potência acarreta responsabi-

lidades e riscos ainda não plenamente assumidos pela China. Os sinais oriundos de Pequim têm sido mistos.

Desde 2008 que a China vem praticando uma política progressivamente assertiva, o que terá levado os EUA a reforçarem as ligações aos seus aliados na região do Pacífico. Da Índia ao Japão os actores regionais preparam-se para o novo fenómeno geoestratégico. Outros assumem que este vai ser o *século da Ásia*, como a Austrália, e contemporizam com a ascensão chinesa. Em todo o caso, a Ásia já investe mais em armamento do que a Europa.

A ascensão chinesa coincide com um relativo declínio do Ocidente, tornando ainda mais instável o delicado equilíbrio geopolítico entre os EUA e a China. Alguns dos maiores parceiros comerciais da China são, simultaneamente, aliados militares dos EUA. E sendo certo que a política externa é condicionada por factores internos, é de esperar que a projecção do poder chinês sirva para amenizar fragilidades intrínsecas do sistema político tutelado pelo PCC. Tudo indica que a etapa encetada pela nova liderança chinesa será marcada por uma competição mais acérrima no palco internacional.

Neste contexto, estarão criadas as condições para testar a teoria da transição de poderes, que vê na paridade entre a potência dominante e a potência desafiante o teste de stress definitivo. ■

Notas

¹ PYE, Lucian W. — *Asian Power and Politics – The Cultural Dimensions of Authority*. Harvard University Press, 1985, p. 204-5.

² Cf. MCGREGOR, Richard — *The Party, The Secret World of China's Communist Rulers*. Harper Perennial, New York, 2012.

³ XIAOPING, Deng — *On Reform of the Political Structure*. September-November 1986. <http://english.peopledaily.com.cn/dengxp/vol3/text/c1570.html>

⁴ MINXIN, Pei — “Signs of a New Tiananmen in China”. *The Diplomat*, 4 April 2012. <http://the.diplomat.com/2012/04/04/signs-of-a-new-tiananmen-in-china/>

⁵ LEONARD, Mark (ed.) — *China 3.0*. European Council on Foreign Relations, November, 2012.

1.3 • Conjuntura internacional

O conflito China-Japão sobre as Ilhas Senkaku/Diaoyu

Luis Tomé

SITUADAS NO MAR DA CHINA ORIENTAL, as Ilhas Senkaku (designação nipónica) estão integradas administrativamente no arquipélago de Nansei (Okinawa, Ryukyu) do Japão que exerce, efectivamente, a sua autoridade sobre este território. Contudo, a soberania territorial sobre estas ilhas (Diaoyu para os chineses) é reivindicada também pela República Popular da China (RPC) e por Taiwan, tornando-se nos últimos anos foco de crescente tensão que envolve também os Estados Unidos da América (EUA), aliados do Japão.

Controvérsia histórica

Em plena guerra de 1894-95 com a China, o Conselho de Ministros do Japão anunciou, em 14 de Janeiro de 1895, a anexação formal das ilhas Senkaku. No mês de Abril desse mesmo ano, o Japão e China celebraram o Tratado de Shimonoseki que punha fim à guerra e pelo qual a China cedia ao Japão “Taiwan e ilhas adjacentes”. Ora, a China (Pequim e Taipé) argumenta que as ilhas Diaoyu eram suas desde o Século XVII e que estas lhe foram conquistadas pelo Japão enquanto “adjacentes de Taiwan” segundo a fórmula daquele Tratado (desigual); Tóquio, por seu turno, considera que anexou as Senkaku antes, em Janeiro de 1895, enquanto “território sem dono”. Facto é que na posse nipónica desde então, as Senkaku seriam vendidas a um proprietário particular, em 1932, assim permanecendo até recentemente.

No final da II Guerra Mundial, o Japão foi obrigado a renunciar a todos os territórios conquistados por via da força, incluindo “Taiwan e ilhas adjacentes” – sem que tivessem sido fixadas delimitações geográficas – que foram, de facto, “devolvidas” à China, mas não o arquipélago das Senkaku/Diaoyu que continuou sob administração americana mesmo após o fim da ocupação dos Aliados, em 1952, incluídas no arquipélago Nansei (Okinawa), conforme o artigo 3.º do Tratado de Paz de São Francisco (1951). Duas décadas depois, em 1972, os EUA devolveram a administração de Okinawa ao Japão, num Acordo de restituição que inclui as Senkaku pela explícita indicação de latitude e de longitude nos limites de Okinawa. A China dividira-se, em Outubro de 1949 (com a proclamação da RPC e a fuga do Kuomintang para Taiwan), mas nem antes a histórica República da China nem posteriormente a República Popular da China ou Taiwan apresentaram qualquer objecção a respeito da soberania japonesa das Senkaku; pelo contrário, vários mapas e artigos publicados na(s) China(s) integravam essas ilhas no Japão¹. A reivindicação chinesa de uma “soberania territorial” sobre estas ilhas fez-se sentir a partir

do final anos 1960/anos 1970 coincidindo com três factos: a restituição americana de Okinawa (incluindo as Senkaku) ao Japão; a descoberta de recursos energéticos (petróleo e gás natural) no Mar da China Oriental e nas águas territoriais das ilhas Senkaku; e a entrega das credenciais de representação da China na ONU à RPC em detrimento de Taiwan, em 1971! Desde então, a questão das Senkaku/Diaoyu foi sendo invocada ciclicamente na retórica chinesa e foram-se registando pequenas escaramuças entre pescadores chineses/taiwaneses e as autoridades nipónicas naquelas águas territoriais. Apesar disso, Taiwan e o Japão mantiveram sempre relações muito próximas e a RPC e o Japão não só normalizaram relações diplomáticas (1972) como celebraram um Tratado de Paz e Amizade (1978) e anunciaram entretanto uma “Parceria de Amizade de Cooperação para a Paz e o Desenvolvimento” desde 1998, mantendo-se a disputa sobre as ilhas Senkaku/Diaoyu pragmaticamente em “lume brando” mesmo por ocasião do traçado de soberania nos Mares da China que Pequim apresentou, em 1992 ou do *leasing* daquelas ilhas pelo Governo japonês, em 2002.

Escalada e crise actual

A crise actual foi despoletada quando, em Dezembro de 2008, pela primeira vez, vasos de guerra chineses penetraram nas águas territoriais do Japão circundando as Senkaku. Em Setembro de 2010, ocorreu um novo confronto diplomático quando um barco de pesca chinês foi apreendido e a sua tripulação detida pela Guarda Costeira japonesa nas águas perto das Senkaku/Diaoyu. Esta disputa alarmou a liderança e a população nipónicas, aproveitando o Governador de Tóquio, o “nacionalista” Shintaro Ishihara, para anunciar a intenção de compra ao proprietário privado das ilhas Senkaku. Pretendendo evitar “provocações” adicionais e impactos negativos nas relações bilaterais com Pequim e Taipé, o Governo japonês acabou por assumir ele próprio a compra de três das ilhas Senkaku, em Setembro de 2012.

A reacção chinesa foi particularmente dura, incluindo retórica num tom ameaçador, gigantescas manifestações anti nipónicas, actos de violência contra cidadãos e interesses japoneses, boicote aos produtos nipónicos e apelos para os seus cidadãos não viajarem para o Japão. Alimentando a tensão, a RPC lançou formalmente ao serviço, em Setembro de 2012, o seu primeiro porta-aviões (o “Liaoning”), com o Ministro da Defesa chinês a afirmar que esta nova capacidade *«raise the overall operational strength of the Chinese navy and help Beijing to*

*effectively protect national sovereignty, security and development interests»*². Paralelamente, navios de guerra chineses passaram a penetrar e navegar em águas japonesas contíguas às ilhas Senkaku quase diariamente, além de outras actividades consideradas provocatórias³.

À semelhança da República Popular da China, também Taiwan reagiu bruscamente à compra das Senkaku/Diaoyu pelo Governo japonês, tanto na retórica como na “prática intrusiva”: em sucessivas ocasiões, barcos piscatórios, navios do grupo activista “Chinese Association for Protecting the Diaoyus” e vasos da Guarda Costeira e da Armada de Taiwan penetraram nas águas territoriais ao largo das Senkaku, chegando mesmo a ocorrer confrontos com “canhões de água” entre navios das Guardas Costeiras do Japão e de Taiwan, referindo o Ministro da Defesa taiwanês que *«as nossas Forças Armadas estão preparadas para qualquer contingência»*⁴.

“
[...] as pretensões chinesas não se limitam às Senkaku/Diaoyu
[...]

”

Ainda que não tenham qualquer pretensão territorial, também os Estados Unidos estão envolvidos por serem aliados do Japão e “protectores” de Taiwan (face à pretensão unificadora da RPC). Mais: ao contrário de outras disputas envolvendo a China ou o Japão, os EUA não são nada ambíguos a respeito da sua garantia de segurança sobre as ilhas Senkaku afirmando, por exemplo, através da antiga Secretária de Estado americana Hillary Clinton que *«o Tratado de Segurança Estados Unidos-Japão se aplica às Ilhas Senkaku»* e porta-voz do Departamento de Estado que aqueles territórios *«estariam dentro do âmbito do artigo 5.º do Tratado de Cooperação Mútua e Segurança de 1960 porque as ilhas têm estado sob o controlo administrativo do Governo do Japão desde que retomaram como parte da restituição de Okinawa em 1972»*.

Interesses, objectivos e motivações

A recente escalada na disputa sobre as Senkaku/Diaoyu deve-se, em larga medida, a factores internos: coincidentemente, o contexto envolve a transição de dirigentes na RPC (18.º Congresso PCC, Novembro de 2012) e igualmente eleições nos EUA (Presidenciais e Congresso, Novembro de 2012), no Japão (Legislativas, Dezembro de 2012) e em Taiwan (Legislativas e Presidenciais,

Janeiro de 2012), num processo típico de afirmação e teste de/entre lideranças. Acrescem a esta conjuntura três interesses vitais comuns a Tóquio, Pequim e Taipé: a defesa da soberania territorial; o acesso e a exploração de recursos energéticos (petróleo e gás natural) existentes nas águas territoriais das Senkaku e nos Mares da China; e o controlo de rotas de comunicação marítimas. A estes factores e interesses somam-se outros objectivos e motivações das quatro partes envolvidas.

Para o Japão, a posição básica é «*that the Senkaku Islands belong to Japan is unshakable*». Daí que mesmo considerando-se «*a peace loving country*» e dizendo que «*will deal with the current situation in a calm manner from a broad perspective*», o Governo japonês dispõe-se a recorrer a todos os meios (legais, político-diplomáticos ou mesmo militares) para responder a qualquer intromissão/agressão na sua soberania territorial, mostrando-se «*deeply concerned about China's acts, which risk causing further escalation of the situation*»⁵. No fundo, Tóquio pretende responsabilizar a China pela escalada e evidenciar que esta se está a tornar perigosamente “reviscionista”, pondo em causa a segurança e a estabilidade dos vizinhos e regional.

A República Popular da China também proclama uma política de “coexistência pacífica” e disponibilidade para garantir um “relacionamento mutuamente benéfico”, mas é irredutível na reivindicação soberana das Diaoyu e assume o desafio ao *status quo*. O contexto de mudança da 4.^a para a 5.^a gerações de dirigentes chineses acentuou a retórica de intransigência e anti-nipónica, reduzido a margem de manobra para narrativas/posturas mais apaziguadoras dos líderes em transição, afirmando o Vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros que «*China will never tolerate any bilateral actions by Japan that harm Chinese territorial sovereignty... Japan must banish illusions, undertake searching reflection and use concrete actions to amend its errors, returning to the consensus and understandings reached between our two countries*»⁶. Por outro lado, além da defesa da soberania territorial, da exploração dos recursos energéticos e do controlo das linhas de comunicação marítimas, a motivação da RPC nesta reivindicação resulta de dois outros grandes objectivos cruzados: 1) reafirmar a sua soberania também sobre Taiwan (Pequim só terá razão nesta reivindicação se as Diaoyu forem consideradas “adjacentes de Taiwan”) que pretende integrar mas que de facto não domina, questão muito mais importante e sensível; e 2) manter viva a recorrente culpabilização do Japão pelo passado “imperialista”, instrumentalizando isso quer para efeitos de coesão entre chineses (na RPC e em Taiwan) quer para afirmar o PCC e a RPC como paladinos da ressurgência chinesa depois de “Século e meio de humilhações” quer ainda para constranger a emergência e a “normalização” estratégica do Japão. Acresce que as pretensões chinesas não se limitam às Senkaku/Diaoyu, manifestando-se igualmente sobre outros arquipélagos (Paracels



Localização das Ilhas Senkaku/Diaoyu. Adaptação: OBSERVARE.

e Spratleys) e a globalidade dos Mares da China (Oriental e Meridional), numa clara tentativa de expansão da sua área de influência/soberania e de desenvolvimento das suas actividades marítimas e capacidades de projecção de forças.

Por seu lado, a postura de Taiwan contrasta com as tradicionais boas relações bilaterais com o Japão e o posicionamento habitualmente “apaziguador” da Administração do Presidente Ma, podendo explicar-se por duas razões essenciais: levar Tóquio a negociar sobre os direitos de pesca e de exploração na área e ter aí uma posição mais favorável (as negociações preliminares entre as duas partes foram abertas em Novembro de 2012); e, sobretudo, para não ser alienado nem ultrapassado pela RPC na disputa que o visa directamente. No fundo, como afirma um responsável do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Taiwan, «*We have to assert ourselves whenever China takes a strong stand*»⁷. Quanto aos EUA pretendem, acima de tudo, manter o *status quo* e moderar o ímpeto chinês. Num quadro volátil que envolve questões sensíveis associadas como a de Taiwan ou o relacionamento com a ressurgente RPC, a posição americana sobre as Senkaku reafirma a sua garantia de segurança aos aliados e, simultaneamente, tenta moderar/dissuadir Pequim na expressão das suas reivindicações e exhibe uma certa linha virtual de contenção anti China. No fundo, a propósito das Ilhas Senkaku, os EUA podem ser bem mais concretos e assertivos do que, por exemplo, a respeito de outras ambições e reivindicações chinesas nos Mares da China ou da “questão de Taiwan”.

Motivos para a moderação

A verdade é que as partes envolvidas têm também fortes motivos para se moderarem. Desde logo, a agenda China-Japão-EUA é muito mais vasta abarcando questões bem mais importantes (da Coreia à segurança económica e energética) que implica cooperação e concertação em nome da segurança e da estabilidade regional e global de que todos beneficiam. Por outro lado, as interdependências económicas e comerciais são hoje tão intensas que as partes arriscam a sua própria saúde económica: segundo a Organização Mundial do Comércio⁸, a China é o 1.^o parceiro comercial do Japão e de Taiwan e o 3.^o dos EUA, enquan-

to que os EUA e o Japão são, respectivamente, o 2.^o e o 3.^o maiores destinos das exportações da RPC e o Japão, Taiwan e EUA respectivamente os 2.^o, 4.^o e 5.^o principais origens das importações chinesas.

Estes motivos para a moderação não têm evitado a escalada e a situação é tensa, podendo piorar com consequências previsivelmente muito graves. O controlo da escalada passa, sobretudo, pelo comportamento da principal contestatária, a RPC, que se mostra não só cada vez mais impaciente e assertiva na reivindicação dos seus interesses mas também mais confiante pelo rápido fortalecimento do seu “poder nacional abrangente”. Resta saber se já abandonou ou se continuará a exercitar a sua “peaceful rise”... ■

Notas

¹ Por exemplo, na Carta de Agradecimento do Cônsul da República da China em Nagasaki, em 20 de Maio de 1920, pelo salvamento de 31 pescadores chineses ao largo das *Ilhas Senkaku*, Distrito de Yaeyama, Prefeitura de Okinawa, Império do Japão»; no “Novo Atlas da República da China” publicado em 1933; num artigo no “Diário do Povo” da RPC, de 8 de Janeiro de 1953; ou no “Atlas Mundial”, publicado na RPC em 1958/60.

² Cit. in “China unveils first aircraft carrier despite tensions”. *Daily Mail*, September 25, 2012. Disponível em: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2208305/Senkaku-Islands-Japan-Taiwan-boats-attack-spray.html> [acesso em 19/02/2013].

³ Segundo o *Japan – Ministry of Foreign Affairs* (7 de Fevereiro de 2013), *Position Paper: Japan-China Relations Surrounding the Situation of the Senkaku Islands*, só entre 11 de Setembro de 2012 e 6 de Fevereiro de 2013 registaram-se 25 “intrusões” da Armada chinesa usando um total de 85 vasos de guerra. O mesmo refere que, em 13 de Dezembro de 2012, um avião da Administração Oceânica Estatal Chinesa sobrevoou o espaço aéreo das Ilhas Senkaku, levando o Japão a mandar descolar aeronaves da sua Força Aérea; em 30 de Janeiro de 2013, no Mar da China Oriental, um vaso de guerra chinês direccionou um radar *weapons-guiding* contra um navio de escolta da Marinha japonesa; em 4 de Fevereiro de 2013, a presença da armada chinesa nas águas territoriais das Senkaku prolongou-se por mais de 14 horas, o período mais longo até então.

⁴ Cit. in Matt Blake, “Duel by water cannon: Japanese and Taiwanese coastguards blast each other with spray in row over disputed islands”. *Daily Mail*, September 25, 2012. Disponível em: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2208305/Senkaku-Islands-Japan-Taiwan-boats-attack-spray.html> [acesso em 19/02/2013].

⁵ Japan – Ministry of Foreign Affairs, *Position Paper*. Ibid.

⁶ Cit. in “China unveils first aircraft carrier despite tensions”, *op.cit.*

⁷ Cit. in Takio Murakami, “Taiwan ratches up sovereignty claims to Senkaku Islands”. *The Asahi Shimbun*, January 25, 2013. Disponível em: <http://ajw.asahi.com/article/asia/china/AJ201301250082> [acesso em 8/03/2013].

⁸ World Trade Organization — *Trade Statistics, Countries Profile*, September 2012. Disponível em: http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm [acesso em 5/03/2013].



1.4 • Conjuntura internacional

La controvertida evolución de Obama

Mariano Aguirre

PESE A PRESENTARSE COMO UN POLÍTICO DIFERENTE, que llevaría a cabo un cambio tan profundo en su país que impactaría en el resto del mundo, el presidente Barack Obama, que fue relegido para un segundo mandato en noviembre pasado, no ha podido escapar al destino de hacer menos de lo que prometió. Su “Yes, we can” ha sido importante en política interior, pero muy limitado en cuestiones de política exterior y defensa.

El primer presidente mestizo de Estados Unidos heredó un país en crisis interna y deslegitimado internacionalmente. La crisis era el producto de décadas de políticas neoliberales y de una serie de profundos cambios mundiales. El ascenso de China, Brasil, India y otros países “emergentes”, el declive económico interno de Estados Unidos y Europa, y el desplazamiento geopolítico del poder global del Oeste hacia el Este (y en parte hacia el Sur) son los signos más evidentes de este cambio.

Obama reconoció que Estados Unidos ya no podría actuar solo frente a cuestiones como la crisis ambiental. En sus discursos de la primera campaña electoral se presentó implícitamente como el primer presidente post-imperial de su país.

La deslegitimación provenía de una década de “guerra contra el terror” inaugurada en septiembre de 2011. En este caso, Obama estableció que su país no continuaría violando los derechos humanos ni el derecho internacional en la lucha contra el terrorismo. Consecuentemente, prohibió el desplazamiento de prisioneros a otros países para ser interrogados al servicio de Estados Unidos al tiempo que prometió que cerraría la prisión de Guantánamo.

La base social del conservadurismo

Su plan era reducir los gastos en guerras en el extranjero, liderar en el mundo a través de la cooperación con otros, controlar un sistema financiero improductivo, disminuir el déficit fiscal y promover la renovación industrial (con una perspectiva ecológica) y de infraestructura públicas en Estados Unidos. En otras palabras, centrarse en los problemas internos para competir mejor, recalibrar las alianzas internacionales, salir de las guerras de Iraq y Afganistán (y tratar de no entrar en otras). A la vez, tratar de recuperar la legitimidad que Estados Unidos había perdido con el presidente Bush.

En política interior su principal logro ha sido instaurar un sistema de salud semi pública en una batalla que todavía no ha terminado porque en muchos Estados habrá resistencias, y un futuro gobierno republicano podría tratar de revertir lo que se avanzó. La lucha por la sanidad

mostró la capacidad de movilización social del conservadurismo profundo, utilizando técnicas modernas de comunicación revestidas de regreso a los orígenes fundacionales del patriotismo americano. El caso más claro ha sido el Tea Party. La movilización desde la base empujó al Partido Republicano a ser representado por personalidades ultraderechistas, y a los candidatos moderados a radicalizar sus discursos.

“**El presidente que obtuvo en 2009 el Premio Nobel de la Paz ha optado, en definitiva, por continuar con una política exterior fuerte y violenta, e ilegal en el caso de los drones, pero adaptada a los tiempos de crisis.**”

Respecto de la forma en que Obama ha gestionado la crisis financiera es controvertida; Estados Unidos no está a salvo de sufrir una recesión y las políticas implementadas para salvar a los bancos han costado grandes sufrimientos en desempleo y pérdidas de sus casas a miles de familiares. Acosado por los republicanos y parte de su propio partido Obama tuvo que aceptar, al final de 2012, unas políticas de reducción del déficit público que acelerarán la crisis de los servicios, como la educación, la sanidad y el transporte. En el terreno de los impuestos, Obama cedió ante la mayoría republicana y mantuvo una cuasi exención a los grandes capitales que

había instaurado George W. Bush. En su segundo mandato está intentando subir los impuestos a la parte más rica de la sociedad.

En el segundo año de su presidencia Obama perdió la mayoría demócrata en el Congreso. La oposición republicana le impidió cerrar Guantánamo al no proveer los fondos para esa operación, se opuso a la economía verde, y con ayuda del Tea Party, movimientos ultraderechistas y una proliferación de medios de comunicación agitadores le obligaron a dedicar tiempo a defenderse de ataques personales, la mayor parte de corte abiertamente racista.

Los fracasos de Iraq y Afganistán

Internacionalmente, Obama ha asumido que Afganistán e Iraq serán países violentos por muy largo tiempo; fragmentados e inestables. Después de las políticas vacilantes de la administración Bush en los dos casos, oscilando entre construir el Estado o la contrainsurgencia, Obama decidió retirar a Estados Unidos de los dos países, con la oposición de parte de sus generales en el caso afgano.

Iraq es un país en constante inestabilidad, una fuerte fragmentación sectaria, y con un profundo déficit democrático. Los avances que se lograron en Afganistán (elecciones, escolarización, parcial incorporación de la mujer a la política y la sociedad) posiblemente se pierdan si los Talibanes toman el poder después que se terminen de retirar las tropas internacionales en 2014, o si el presidente Karzai se alía con algunos de los líderes talibanes para permanecer en el poder.

En Afganistán e Iraq permanecerán fuerzas y bases de Estados Unidos pero sin entrar en comba-



Drone. Fuente: Tennessee Tenth Amendment Center. Disponible em: <http://tennessee.tenthamentcenter.com/>

LOS BLANCOS SELECTIVOS DEL PRESIDENTE OBAMA

¿Tiene derecho el presidente de Estados Unidos a asesinar, preventivamente y en territorios extranjeros, a supuestos terroristas sin ajustarse a ningún procedimiento legal? Desde que en 2004 Washington comenzó una campaña secreta para eliminar a líderes de los Talibanes y al Qaeda en Pakistán, la práctica de usar aviones no tripulados (o *drones*) se ha convertido en una forma de guerra que no rinde cuentas a nadie. Un artículo publicado el 21 de noviembre pasado en el *New York Times* indica que desde 2009 la Agencia Central de Inteligencia ha asesinado a 2.500 personas en 300 ataques con aviones no tripulados. La mayor parte de las operaciones fueron llevadas a cabo en Pakistán, en segundo lugar en Afganistán y en menor medida en Yemen y Somalia. Según el Bureau of Investigative Journalism los *drones* han matado a 3.247 (de los cuales 852 eran civiles) en Pakistán, Yemen y Somalia.

El Presidente considera que el uso de los *drones* sirve para prevenir ataques terroristas contra Estados Unidos. Sus asesores explican que los blancos se seleccionan con cuidado cuando es imposible la detención, y que se usa alta tecnología para no matar civiles inocentes. El Presidente decide personalmente a quién asesinar. Pero dado el secretismo que rodea las operaciones, no se sabe en qué datos se basan para desechar la posibilidad de una detención.

Un país tiene derecho a defenderse de un ataque inminente, pero es difícil probar que un grupo de hombres, en muchos casos de los que no se conoce la identidad, en Pakistán o Yemen son *supuestos terroristas* que amenazan a Estados Unidos. Los ataques son arbitrarios, causan víctimas civiles y violan los principios del Derecho Internacional Humanitario.

Obama decide por encima de la justicia de su país y del que recibe el ataque. La V Enmienda de la Constitución estadounidense establece que el ciudadano debe ser acusado y procesado debidamente para probar su inocencia o supuesta culpabilidad. Los *drones* se han convertido en un sustituto de Guantánamo. El presidente Bush encarcelaba preventivamente; el Presidente Obama se ahorra el problema de dilemas judiciales matando a los sospechosos.

El uso de Estados Unidos de aviones no tripulados plantea, además, un problema futuro. Se calcula que 40 países tendrán *drones* en los próximos años. Cada vez que un dron impacta Pakistán, muchas personas sueñan con el momento en que podrán hacer lo mismo apuntando hacia Estados Unidos.

te directo. Washington logró, de forma similar a lo que ocurrió en Vietnam cuatro décadas atrás, que permanecer en Afganistán agrave la situación, pero marcharse pueda conducir a la caída del gobierno que ha estado sosteniendo. En el caso iraquí, una de las mayores paradojas es que las tropas que permanecen son odiadas por la población, pese a que derrocaron a Saddam Hussein, y viven en estado de aislamiento.

Guerras para tiempos de crisis

Obama ha asumido una política exterior agresiva pero de confrontación indirecta, como lo explica David E. Sanger en su libro *Confront and Conceal*, utilizando la guerra cibernética contra el programa nuclear iraní (en coordinación con Israel); los aviones no tripulados (*drones*) para eliminar a posibles terroristas en Afganistán y Pakistán; comandos para operaciones especiales (como fue la muerte de Osama bin Laden); apoyo a los aliados de la OTAN (Gran Bretaña y Francia) que lideraron la operación contra Gaddafi en Libia; y facilitar armas a grupos armados de forma directa o delegando en terceros países. Respecto de su decisión de fortalecer la presencia naval de Estados Unidos en el Océano Pacífico es un mensaje de fuerza hacia China, y un alejamiento relativo de Oriente Medio. En los próximos 10 años Estados Unidos será autosuficiente en producción de petróleo y, por lo tanto, dependerá mucho menos de los recursos energéticos de esta zona del mundo. Pero frente al crecimiento de Asia con diferentes poderes (China, Japón, Indonesia), emergentes comerciales (Singapur, Vietnam) y países con grandes riquezas que se integran en el mercado (Myanmar), Washington parece apostar por el momento sólo por la presencia militar.

La estrategia de Obama es coherente con dos cuestiones que tienen mucho impacto en la sociedad estadounidense. Primera, reducir los gigantescos costes que tienen intervenciones militares como las de Iraq y Afganistán. Segunda, disminuir drásticamente el riesgo de bajas propias en confrontaciones militares.

En la reciente campaña electoral el Presidente cambió su discurso post-imperial, volviendo a la retórica del liderazgo mundial de Estados Unidos. Los Republicanos, sin embargo, le asediaron acusándole de debilidad. La forma de responder de Obama fue presentar la potencial política exterior del candidato Mitt Romney como fuera de la realidad y peligrosa. Pero el precio que pagó para responder a una sociedad traumatizada por septiembre de 2001 fue orientar su política más hacia el centro derecha, en particular tratando de presentarse como un mandatario fuerte y decidido, que es capaz inclusive de saltar sobre los límites de la Ley para defender a sus conciudadanos o ejercer la venganza. La operación que condujo a la muerte de Osama bin Laden en Pakistán fue el ejemplo más claro: un ataque en territorio extranjero, sin avisar al gobierno de ese país, y con la misión de asesinar al líder de al-Qaeda desechando la posibilidad de llevarlo a juicio.

El choque con la revuelta árabe

En los casos que la diplomacia no le ha funcionado, por ejemplo al presionar a Israel para que llegara a un acuerdo sobre los dos estados con los palestinos, ha abandonado completamente la cuestión. Esto, sin embargo, le ha traído más deslegitimación en Oriente Medio. Pese a que Washington le retiró el apoyo al dictador Hosni Mubarak en Egipto en 2011, se recuerda que

Washington le apoyó durante décadas. Respecto de Israel, la percepción en la región se divide entre los que creen que el primer ministro israelí Benjamin Netanyahu se impuso al presidente Obama, y los que están seguros que Estados Unidos jamás abandonará su alianza con Israel. La sistemática oposición al reconocimiento en la ONU del Estado palestino en 2011 y 2012 por parte de la diplomacia estadounidense ha sido un desastre para la imagen de Obama en Oriente Medio. Y su posición de fuerza en vez de negociación frente al programa nuclear iraní no le ayuda porque aunque muchos países, como los del Golfo, no quieren que Teherán cuente con armas nucleares, tampoco les agrada la alianza de Washington con Israel.

Washington ha perdido capacidad de influencia y de comprensión sobre los cambios en el mundo árabe. Sus funcionarios parecen incapaces para seguir las complejidades de una región en la que hay un ascenso del Islam político, divisiones entre suníes y chiíes, tensiones entre potencias como Irán y Turquía, auge de nuevas potencias locales con políticas exteriores variables como es el caso de Qatar, y alianzas basadas en alineamientos de identidad.

El caso de las armas que Qatar y otros países facilitaron a la oposición Libia y actualmente a la Siria, con el asentimiento de Estados Unidos, y que terminaron, y acaban, en manos de grupos jihadistas anti-occidentales es un ejemplo de la falta de perspectiva sobre las particularidades de la región. El destino de Estados Unidos en Oriente Medio parece ser aislarse junto con Israel y su gobierno de ultraderecha.

El presidente que obtuvo en 2009 el Premio Nobel de la Paz ha optado, en definitiva, por continuar con una política exterior fuerte y violenta, e ilegal en el caso de los *drones*, pero adaptada a los tiempos de crisis. Las medidas que toma son, en algunos casos, producto de la compleja polarización política del país, y la tensión entre un Congreso cada vez más orientado hacia la derecha y un Presidente centrista. En otras ocasiones, se trata de decisiones personales de Obama y sus colaboradores cercanos que prefieren sobrevivir en el centro político, sin asumir que si Estados Unidos quiere tener un papel en las décadas venideras tendría que abandonar sus políticas misioneras agresivas. Estados Unidos es un país importante, pero solo uno más entre otros, en un mundo con creciente número de poderes. ■



1.5 • Conjuntura internacional

O renascimento da ideia de independência energética nos Estados Unidos

Pedro Moreira da Fonseca

O DEBATE SOBRE A INDEPENDÊNCIA ENERGÉTICA dos EUA tem sido recorrente desde a década de 1970, ganhando maior relevância nos períodos eleitorais ou quando os fluxos petrolíferos parecem em risco e se verifica uma subida da cotação do crude. Nesta matéria, o problema central é a dependência das importações de petróleo que, entre 1975 e 2010, representaram sempre mais de 80% do total da energia importada pelos EUA.

A independência energética perdida

Entre as duas guerras mundiais acentua-se a apreensão com a exiguidade das reservas de petróleo dos EUA conhecidas na época. Perante este problema, o país apoiou empresas americanas na obtenção de explorações petrolíferas no Médio Oriente e na América Latina, orientação também seguida pela Grã-Bretanha, França e Holanda. Assim, o sistema petrolífero mundial foi, até à década de 1970, dominado por um cartel de sete grandes empresas de capitais europeus e americanos (“sete irmãs”). Através deste oligopólio privado, as grandes potências mundiais garantiram o acesso ao petróleo a preços reduzidos. Após a II Guerra Mundial, a consideração do petróleo como recurso estratégico influenciou as Doutrinas Truman e Eisenhower que tinham entre as suas prioridades impedir a progressão da influência soviética no Médio Oriente, região onde tinham sido descobertas grandiosas reservas e que era considerada fundamental para a segurança nacional e para a projeção do poder americano no mundo. Apoiados neste cartel, os países mais desenvolvidos viram crescer o seu consumo de petróleo e a sua dependência externa. No caso dos EUA, o país importava apenas 8,4% do seu consumo total de petróleo em 1950, valor que subiu para 21,5% em 1970 e para 46,5% em 1977. O sistema petrolífero mundial modificou-se profundamente na década de 1970. Procurando desafiar o domínio das “sete irmãs”, a Arábia Saudita, o Kuwait, o Iraque, o Irão e a Venezuela criam em 1960 a OPEP, organização que rapidamente inte-

gra novos membros e estabelece como objetivos o aumento dos preços do petróleo e a regulação da produção. Visando assumir o controlo direto das explorações, a Argélia, o Iraque e a Líbia nacionalizam parte ou a totalidade do sector petrolífero a partir de 1971. Com diversas especificidades, o controlo direto das explorações foi também conseguido ao longo da década de 1970 por Abu Dhabi, pelo Kuwait, pela Arábia Saudita e pelo Irão.

“ [...] é necessário que a independência energética seja assegurada através de uma mudança radical do sistema energético que retire aos hidrocarbonetos a proeminência que detêm.

Neste contexto, estavam criadas as condições para uma utilização eficaz do petróleo como arma política. Em 1973, após o início da Guerra do Yom Kippur, a Arábia Saudita, o Iraque, o Kuwait, o Qatar, os Emirados Árabes Unidos e o Irão anunciam um aumento dos preços do crude, assim como os países árabes da OPEP decidem uma redução da produção petrolífera de 5% por mês até que Israel retirasse dos territórios ocupados em 1967. Fixa-se também um embargo total de petróleo aos EUA, à Holanda, a Portugal e à África do Sul. Em Dezembro de 1973 o barril de petróleo valia já 11,65 dólares, quando em 1970 o seu preço era de 1,80 dólares. Apesar da sua curta duração, o choque petrolífero de 1973 afetou negativamente todos os países desenvolvidos. Nos EUA, as consequências foram desastrosas, verificando-se uma queda de 6% do PIB entre 1973 e 1975 e a taxa de desemprego atingiu os 9%.

A independência energética prometida

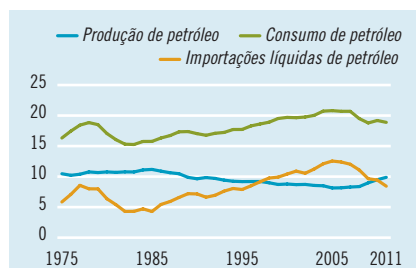
No contexto do choque petrolífero, o debate sobre a independência energética dos EUA assumiu uma elevada relevância no debate político e na sociedade americana. Logo em 1973, o presidente Nixon anunciou o objetivo de tornar os EUA autossuficientes em termos energéticos em 1980, ambição também reafirmada em 1975 pelo presidente Ford. A administração Carter (1977-1981), num contexto marcado pela Revolução Iraniana e por um novo choque petrolífero, procurou impulsionar a poupança e conservação energéticas e desenvolver fontes de energia alternativas ao petróleo. Assim, o consumo de energia diminuiu nos EUA e apenas em 1989 atingiu os níveis de 1979, bem como somente em 2000 o consumo

de petróleo foi superior ao verificado em 1978. Todavia, depois de uma redução do peso das importações de petróleo na primeira metade da década de 1980 nos EUA (em 1985 as importações representaram apenas 27,2% do total do consumo), a dependência externa voltou a crescer devido à diminuição da produção interna e ao crescimento do consumo verificado na segunda metade da década de 1980, na década de 1990 e na primeira metade da década de 2000. Esta é uma evolução que se explica quer pela secundarização das políticas de poupança e conservação energéticas, quer pelo desinvestimento nas fontes de energia alternativas ao petróleo durante as administrações Reagan (1981-1989) e Bush (1989-1993).

A evolução anteriormente descrita abalou os pilares sob os quais assentaram os projetos de independência energética dos EUA, tornando-se este objetivo alvo de forte contestação. Todavia, importa também considerar que uma das diretrizes da política energética dos EUA depois de 1973 não foi simplesmente a diminuição das importações de petróleo, mas também a redução do peso relativo das importações vindas dos países do Médio Oriente e da OPEP. Este objetivo foi amplamente conseguido. O petróleo da OPEP valia 70% da totalidade das importações americanas em 1977 mas diminuiu progressivamente e situou-se em 40% em 2011. Por outro lado, o peso do petróleo importado do Golfo Pérsico na totalidade das importações americanas nunca mais ultrapassou os 28% desde 1977, valendo apenas 16% em 2011. Ao longo da década de 2000, o Canadá afirmou-se como o maior exportador de petróleo para os EUA e, em 2011, forneceu 24% do total das importações americanas, valor superior à soma das importações vindas da Arábia Saudita, da Venezuela e do Iraque. Além disso, em 2011, do hemisfério ocidental vieram cerca de 52% da totalidade das importações de petróleo dos EUA.

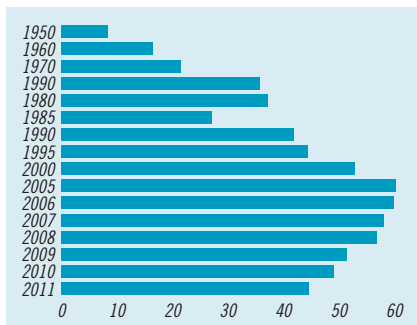
O novo milénio e o renascer da ideia de independência energética

Entre as várias medidas anunciadas pelas sucessivas administrações americanas com vista a garantir a independência energética encontramos a promoção da poupança e conservação energéticas, bem como o desenvolvimento de fontes de energia alternativas ao petróleo e dos recursos fósseis domésticos. É evidente que os EUA se tornaram mais eficientes mas, não obstante algumas oscilações relacionadas com os ciclos económicos, o consumo tem assumido uma tendência de crescimento. Quanto às fontes de energia alternativas note-se que as energias renováveis, por exemplo, nunca representaram mais de 9% do consumo primário dos EUA desde 1950. A ambição de expandir a produção de hidrocarbonetos encontrou



Consumo, produção e importações de petróleo dos EUA (em milhões de barris por dia).

Fonte: U.S. Energy Information Administration, Annual Energy Review 2011. Nota: A produção de petróleo inclui também os combustíveis líquido produzidos a partir do gás natural, os ganhos de refinação e outros combustíveis líquidos.



Dependência das importações de petróleo no consumo total dos EUA (em %). Fonte: U.S. Energy Information Administration, Annual Energy Review 2011.

na relativa reduzida dimensão das reservas conhecidas nos EUA uma séria limitação.

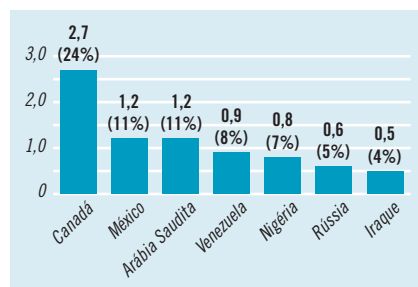
Durante a administração de Bill Clinton (1993-2001) e primeiro mandato de George W. Bush (2001-2005) a produção de petróleo dos EUA diminuiu e o consumo e a dependência externa aumentaram. Em Maio de 2001 é publicado o relatório *National Energy Policy* que, apesar de advogar o reforço da exploração doméstica de hidrocarbonetos, argumentava que a produção de petróleo do país, tendo atingido o pico em 1970, iria diminuir progressivamente o que, conjugado com o crescimento do consumo, levaria ao aumento da dependência externa. Contudo, os ataques terroristas em 2001 nos EUA relançaram o debate sobre a independência energética do país, a qual permitiria eliminar as importações de crude da volátil região do Médio Oriente e, entre outros aspetos, "secar" uma das fontes de financiamento de algumas organizações terroristas. Assim, no discurso sobre o estado da Nação de 2003, também George W. Bush anuncia o objetivo da Independência energética através de investimentos na eficiência e conservação energéticas, do desenvolvimento de fontes alternativas de energia, bem como do aumento da produção doméstica de energia.

Na segunda metade da década de 2000 aconteceu aquilo que se considerava impossível ainda no início dessa década: a produção doméstica de hidrocarbonetos dos EUA começou a crescer significativamente. Para esta evolução contribuíram o desenvolvimento tecnológico (*horizontal drilling* e *hydraulic fracturing*) que tem permitido explorar recursos fósseis não convencionais anteriormente inacessíveis (*shale gas*, *shale oil* e recursos no *offshore* a grandes profundidades) e aumentar a taxa de recuperação das explorações, bem como os elevados preços do petróleo nos mercados mundiais que viabilizam economicamente estas explorações. Não obstante o presidente Obama se ter revelado mais cauteloso em matéria de independência energética e de realçar a importância da eficiência e conservação energéticas e das energias renováveis, não deixou de anunciar no documento *Blueprint for a Secure Energy Future* de 2011 o objetivo de expandir de forma "segura e responsável" a exploração de gás e petróleo nos EUA.

Estes recursos não convencionais, que a própria Agência Internacional de Energia considera grandiosos a nível global, aliado ao facto de os EUA serem um dos países do mundo com maior po-

tencial de reservas não convencionais, têm suportado expectativa de que o crescimento da produção ao longo dos próximos anos, conjugada com a diminuição do consumo possibilitada pela substituição de fontes e pela melhoria na eficiência energética, permita que os EUA se aproximem dos objetivos da independência energética. Mesmo entre aqueles que consideram difícil ou mesmo impossível atingir tais objetivos, surge a ideia de que os recursos convencionais e não convencionais de países como o Canadá, Venezuela, México e Brasil serão suficientes para que os EUA satisfaçam as suas necessidades energéticas no hemisfério ocidental e deixem de depender da volátil região do Médio Oriente.

Considerando que o desenvolvimento dos hidrocarbonetos não convencionais avança a um ritmo favorável, bem como secundarizando por agora os importantes desafios que estas explorações enfrentam (ambientais, consequências para a saúde humana e viabilidade económica), importa realçar que o país retirará evidentes dividendos em termos económicos (criação de riqueza e de novos empregos, diminuição da fatura energética, melhoria da balança comercial). Num cenário extremo, a independência energética ou mesmo diminuta dependência será um recurso valioso no caso de um grande conflito militar colocar em causa os fluxos energéticos mundiais e exija um significativo esforço de guerra dos EUA. Contudo, excluindo um cenário de conflito, mesmo com uma situação de independência energética ou reduzida dependência, é um mito pensar que os EUA ficarão imunes a uma possível desestabilização do Médio Oriente. A verdade é que este interesse revigorado em torno da independência energética dos EUA assenta no reforço do petróleo e do gás natural. Assim, mesmo que os EUA sejam totalmente independentes em termos energéticos e não consumam uma gota de petróleo árabe, qualquer crise ou conflito que ameace ou afete os fluxos petrolíferos daquela região terão um impacto extraordinário nos preços a que o crude e o gás são comercializados nos mercados mundiais, situação que afetará severamente todo o mundo e, por consequência, também os EUA. Além disso, os países do Golfo Pérsico detêm o essencial da capacidade adicional de produção de petróleo a nível mundial, elemento essencial porque, numa situação de interrupção ou quebra na produção de um país produtor ou em situações caracterizadas pela



Importações de petróleo dos EUA por país de origem em 2011 (em milhões de barris por dia).

Fonte: U.S. Energy Information Administration, Annual Energy Review 2011. Nota: As percentagens referem-se ao peso das importações no total das importações de petróleo dos EUA.

EUA: A ANATOMIA DE UMA SUPERPOTÊNCIA ENERGÉTICA

Entre 1975 e 2011, os combustíveis fósseis garantiram entre 82% e 91% do consumo de energia primária dos EUA. Em 2011, o petróleo representou 36% do consumo primário de energia, o gás natural 26% e o carvão 20%. Em 2011, os EUA foram o terceiro maior produtor mundial de petróleo (*field production*), apenas atrás da Arábia Saudita e da Rússia, e o maior consumidor mundial de forma destacada (20,5%). Quanto ao gás natural, em 2011 os EUA foram os maiores produtores mundiais (20%), apenas seguidos de perto pela Rússia (18,5%), bem como os maiores consumidores do mundo (21,5%). No que diz respeito ao carvão, os EUA são os detentores das maiores reservas mundiais (27,6%) e em 2011 foram os segundos maiores produtores (14,1%) e consumidores (13,5%) do mundo, apenas ultrapassados pela China. Em 2011 as importações líquidas de energia dos EUA situaram-se em cerca de 19% do total do consumo, sendo que, no total das importações, o petróleo representou 86% e o gás natural, vindo maioritariamente do Canadá, valeu 12%. Depois de entre 1998 e 2009 a dependência das importações de petróleo dos EUA se ter situado sempre acima de 50% do total do consumo deste recurso e de ter atingido um máximo histórico em 2005 (60,3%), verificou-se uma diminuição progressiva deste valor que se situou nos 45% em 2011, valor mais baixo desde 1995. No caso do gás natural, em 2011 as importações americanas situaram-se no valor mais baixo desde 1992. Relativamente ao petróleo, as razões da diminuição da dependência externa estão relacionadas com a redução do consumo entre 2005 e 2011, assim como com o crescimento da produção verificado desde 2007. Já no caso do gás natural, o crescimento do consumo entre 2005 e 2011 foi mais do que compensado pelo significativo aumento da produção interna verificado desde 2007.

Fonte: U.S. Energy Information Administration, Annual Energy Review 2011 e BP Statistical Review of World Energy 2012.

acentuada subida dos preços do crude, permite colocar no mercado num curto espaço de tempo uma quantidade adicional de petróleo.

Na verdade, para que qualquer país reduza a sua vulnerabilidade face à região do Médio Oriente não basta deixar de consumir petróleo árabe, mas é necessário que a independência energética seja assegurada através de uma mudança radical do sistema energético que retire aos hidrocarbonetos a proeminência que detêm. Nos EUA, como noutros países, para concretizar tal aspiração seriam necessários fortes ganhos na eficiência e conservação energéticas que levem à diminuição do consumo, bem como um extraordinário desenvolvimento dos recursos renováveis de energia. Pelo contrário, o que está a verificar é um reforço da exploração dos hidrocarbonetos convencionais e não convencionais. ■

Nota

Todos os dados estatísticos e valores utilizados ao longo do texto foram publicados pela U.S. Energy Information Administration no relatório *Annual Energy Review 2011*. Disponível em: <http://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/pdf/aer.pdf>

1.6 • Conjuntura internacional

A problemática do petróleo

João Belchior Nunes

TUDO QUE SE DIGA ou se escreva sobre o preço do barril de petróleo no mercado, não provará que este resulta da lei da oferta e da procura. Este facto é considerado na medida em que a oferta é, de alguma forma controlada pelos países produtores que, por enquanto, excepção feita para algumas traições, não deixam que exista um excesso de oferta. Isto não obsta que não se possa dizer que existe um oligopólio da oferta, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo e um esfrangalhado mas forte oligopsónio, constituído pelos grandes países consumidores e grandes empresas multinacionais do sector.

As enormes oscilações de preços que, periodicamente, se verificam, resultam ou das tais traições feitas por qualquer dos países grandes produtores, ao aumentarem os seus níveis de produção ou, por especulação, principalmente, no chamado mercado dos futuros.

Como os grandes países produtores aplicam os seus petrodólares nos grandes centros financeiros mundiais, têm consciência que o preço do petróleo não pode subir acima de determinado nível, caso contrário afectará a rentabilidade e valor desses seus investimentos.

Em mercado aberto, o preço do barril do petróleo seria, por enquanto, bastante mais baixo.

No mundo actual, apesar da opacidade que possa haver, os países produtores são, muito legitimamente, a parte que mais beneficia com o aumento do preço do petróleo. Segundo Juan Rossell (2007) e também Valerie Marcel (*Foreign Policy*, n.º 12, 2006), 80% das reservas mundiais de petróleo estão nas mãos de companhias estatais.

No gráfico *Rácio reservas/produção* pode-se verificar a distribuição geográfica das reservas mundiais. Como informação mais detalhada, por um outro prisma, e ainda segundo Juan Rossell, poder-se-á dizer que só 7% das reservas pertencem às empresas multinacionais, 13% a associações público privadas, as companhias da antiga URSS detêm 16% e as empresas estatais 64%. Mais ainda, 3/4 das vinte maiores empresas petrolíferas do mundo são detidas pelos respectivos Estados. Então quem e como se apropria das margens

exorbitantes geradas pela venda do petróleo?

A parte maior vai para o país onde se localizam as reservas. Contudo, isto não significa que as empresas petrolíferas não tenham lucros fabulosos. Imagine-se só o efeito da valorização das existências mundiais quando o preço sobe, em espiral. Segundo a revista *Fortune 500*, em 2005, entre as dez maiores empresas mundiais, em função dos seus resultados, seis eram empresas petrolíferas. Trinta e quatro empresas petrolíferas mundiais apresentaram lucros, em 2005, no total de US\$214.465 milhões. Curiosamente, só cinco destas empresas geraram metade destes lucros.

“ [...] sabe-se que metade das reservas actuais secarão nas próximas duas décadas. ”

Em várias partes do mundo, nomeadamente, no Médio Oriente, a produção está em grande parte nacionalizada. O lucro que possa resultar da venda por US\$100 ou mais, por barril, de um produto que teve um custo total médio de produção de cerca de US\$16,88 por barril, no *onshore* do Médio Oriente, pertencerá ao país onde as respectivas reservas estão localizadas. O custo total médio de produção mais elevado é o da produção no *offshore*, dos Estados Unidos, US\$51,66 por barril¹.

Quando empresas multinacionais do sector petrolífero têm actividade produtiva num determinado país, sem ser por Acordo de Partilha de Produção (APP), os lucros são tributados com taxas de impostos que poderão atingir percentagens superiores a 70%. Não obstante, muita da produção petrolífera é operada por companhias multinacionais, sendo as reservas propriedade dos países onde se encontram e rege-se pelos referidos APP.

Acordos de partilha da produção

Porquê este tipo de contractos?

Acontece que quase sempre o petróleo é encontrado em países pobres que não têm tecnologia nem capital para o investimento necessário. Portanto, desde há umas décadas, os países pobres e as empresas petrolíferas multinacionais têm trabalhado, em conjunto, utilizando este tipo de acordo. Desenhado e aplicado pela primeira vez na Indonésia, e tendo sempre algo em comum, acabam por ser de geometria variável, não só em função do país como também sendo adaptado de acordo para acordo, dentro de cada país.

De qualquer forma, as suas condições poderão girar, na maior parte das vezes, à volta de cenários diferentes mas com resultados, algumas vezes,

muito parecidos. Nos últimos anos, por razões de incentivo e transparência, as regras dos APP foram alteradas, passando a partilha a ser feita em função da taxa interna de rentabilidade (TIR). A título de exemplo, e sumariamente, apresenta-se abaixo um resumo das condições contratuais subjacentes ao APP do Bloco 46 (um bloco de águas ultraprofundas), na República de Angola:

- Período de Pesquisa: 5 anos, prorrogável por mais 3 anos.
- Período de Produção: 25 anos, prorrogável mas sujeito a renegociação.
- Participação da Sonangol: 20%, totalmente pagos pelo Grupo empreiteiro.
- Bónus de assinatura: depende da licitação mas poderia ser a partir dos US\$25 milhões.
- Majoração dos custos de capital: 20%, por cada US\$1 milhão investidos, o Grupo Empreiteiro recupera US\$1,2 milhões.
- Limite de *cost oil*: 50% da receita anual
- Partilha do *profit oil*: em função da taxa interna de rentabilidade, que poderá permitir à concessionária do Estado receber 80% da produção quando a TIR obtida for superior a 20%. Havendo patamares intermédios, para uma TIR igual ou inferior a 10% a concessionária receberá 30% da produção.

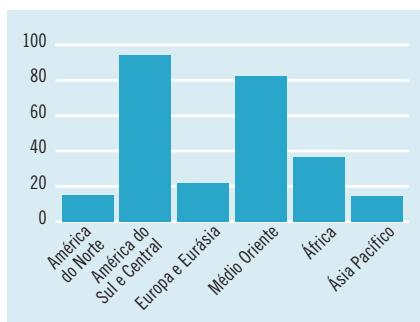
O fluxo de caixa utilizado na determinação da TIR é calculado da seguinte forma: fluxo de caixa = custos recuperados + *profit oil* – imposto de petróleo – despesas de desenvolvimento e produção.

As despesas de pesquisa e o bónus de assinatura não são dedutíveis no cálculo do fluxo de caixa a utilizar na determinação da TIR.

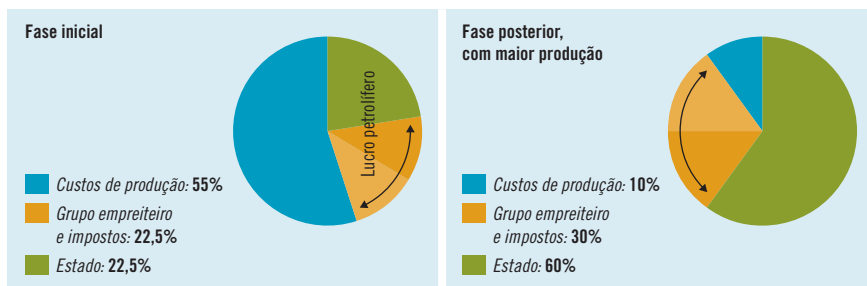
As reservas petrolíferas são quase sempre do país onde elas se encontram. As poucas excepções estão nos Estados Unidos.

As adjudicações são normalmente decididas por um júri que integra representantes da concessionária do Estado, do Ministério que tutela a actividade e do Banco Central. Aliás, o grupo empreiteiro para ganhar o direito a pesquisar e desenvolver numa área *onshore* ou *offshore* previamente definida, tem que ganhar um concurso pelo qual aceita o compromisso de cumprir as condições exigidas pelo mesmo, nomeadamente o número de furos a efectuar e um valor mínimo de custos de pesquisa a incorrer, nomeadamente, estudos geológicos e sismográficos, uma renda a pagar pela área a pesquisar e outros encargos. Obviamente, há excepções a este tipo de adjudicação mas é esta que predomina. Só muito excepcionalmente há uma negociação directa da adjudicação, sem licitação.

Em princípio, ganha o grupo empreiteiro que se disponibilizar pagar o prémio ou bónus de adjudicação mais elevado.



Rácio reservas/produção, 2010 (em anos)
Fonte: BP Statistical Review of World Energy, June 2011.



Partilha de produção. Fonte: BP Statistical Review of World Energy, June 2011.

Sem entrar no detalhe, em linhas gerais, seguindo a filosofia dos APP iniciais, a partilha da produção processava-se, mais ou menos, à volta das seguintes regras, em função da produção acumulada:

- Se durante o período de pesquisa não for descoberto petróleo em quantidade economicamente explorável, todo o investimento feito pelo grupo empreiteiro é considerado perdido, com prejuízo para o grupo.
- Se for descoberto petróleo, na fase inicial da produção, um máximo de 50% da sua produção (*cost oil*) é entregue ao grupo empreiteiro para este recuperar, gradualmente, parte do investimento inicial. Os restantes 50% da produção (*profit oil*) nos APP iniciais e na fase inicial da produção, era distribuído, em partes iguais, entre o país produtor e o grupo empreiteiro (aproximadamente 25%, cada).
- O grupo empreiteiro paga impostos significativos sobre o *profit oil* que lhe couber. No caso de Angola 50%.

À medida que os custos de pesquisa e desenvolvimento iam sendo recuperados através do *cost oil* e/ou a produção fosse aumentando, a partilha inicial de 50/50 é alterada em benefício da parte que cabe ao *profit oil* e este, por sua vez, passará a ser dividido de forma desigual, cabendo a maior parte ao país receptor (ver gráfico *Partilha de produção*). Isto significa que sendo o *profit oil* superior ao *cost oil*, apesar da partilha deste privilegiar o país produtor, o grupo empreiteiro também acaba por receber mais porque o volume de produção afectada ao *profit oil* também é maior. As percentagens exibidas nestes gráficos poderão oscilar de contrato para contrato e de país para país, podendo haver mais do que um patamar distributivo, sendo os seus valores somente indicativos. A partilha acima referida,

obedece a determinadas especificidades contratuais. Actualmente, por exemplo, existem países em que o *cost oil* é majorado, por outras palavras, os custos recuperáveis, que não são todos os custos incorridos, poderão ser majorados em 15% ou 20%. Por outro lado, existe a percepção que os custos recuperáveis são difíceis de serem controlados pelos países produtores.

Como já foi acima explicado, no caso de Angola, os patamares referidos são, actualmente, determinados em função das taxas de rentabilidade interna obtidas.

O acima exposto de forma alguma é uma apresentação exaustiva e rigorosa da aplicação, na prática, de um APP. O detalhe, só por si, exigiria escrever um livro.

Consciente que a leitura dos termos de um APP possa induzir em erro os leitores menos familiarizados com a problemática, em análise, quero chamar a atenção que os APP servem somente para determinar a partilha da produção. Isto é, o *profit oil* que couber aos membros do grupo empreiteiro são contabilizados como proveitos da operação do Grupo, enquanto o investimento é maioritariamente reintegrado em função do rácio produção/reservas petrolíferas estimadas como provadas. Os custos de extracção são custos do ano. Seria difícil imaginar que se pudessem incorrer num investimento de tamanho risco para ter um “lucro líquido” de 12,5%.

Futurologia sobre a relação produção/consumo de petróleo

Existem numerosos geólogos que expressam a opinião que não existe petróleo suficiente para satisfazer a procura já na primeira metade deste século. Outros, aparentemente, em menor número, dizem o contrário. Existirão ainda outros,

em número reduzido que defendem a teoria que o petróleo não é uma energia fóssil mas sim abiogénica, portanto não faltará porque tem origem nos magmas.

Tudo o que se disser é, obviamente, com base no conhecimento presente. Malthus enganou-se nas suas previsões quanto à produção agrícola *versus* população porque não imaginava como o petróleo poderia contribuir para um extraordinário aumento da produção agrícola.

Para além de haver quem ponha em dúvida a veracidade das reservas declaradas como economicamente viáveis (os países têm interesse em inflacioná-las por razões de peso político e financeiro) sabe-se que metade das reservas actuais secarão nas próximas duas décadas. Por outro lado, em 2050, a população mundial será de 9.500 milhões de habitantes (7.000 milhões, em 2011). Dito isto, se aceitarmos que metade da população mundial consome menos do que um litro de petróleo por dia (os Estados Unidos consomem 10 litros/dia) e que também têm o direito ao desenvolvimento, isto é, a uma vida melhor, então o mundo precisará de, em função da justiça das políticas de desenvolvimento, 150 milhões a 170 milhões de barris de petróleo/dia, em 2050.

Não só parece pouco provável que essa quantidade de petróleo exista como seria uma calamidade ambiental se tal consumo viesse a existir.

A solução passa por um novo paradigma de crescimento e desenvolvimento económico e busca e utilização de energias renováveis. Temo que seja tarde porque estas alterações exigem tempo e grandes investimentos.

O petróleo e as relações internacionais no século XXI

Os Estados Unidos, a China e talvez a Índia irão disputar de forma acérrima o acesso ao petróleo, no século XXI. A China já procura e procurará ainda mais convincentemente capitalizar o descontentamento árabe e muçulmano pela política desequilibrada do Ocidente no Médio Oriente.

O Japão procurará ter uma palavra a dizer em qualquer cenário de luta pelo acesso ao petróleo. Será um aliado dos Estados Unidos?

Uma Europa dividida, sem recursos energéticos e sem força militar (braço armado da diplomacia) não poderá fazer parte dessa disputa. A Alemanha isolada ainda menos. Portanto, à Europa, como um todo, restará virar-se para a Rússia ou para a África dentro de um novo paradigma de relações, mantendo sempre uma relação política e económica equilibrada com a Rússia. Alternativamente, poder-se-á ter uma nova e sinistra aliança germano-russa que possibilitará à Alemanha ter o acesso às matérias-primas que necessita, incluindo o petróleo e o gás. À restante Europa, demasiado enfraquecida e se não for tarde (atente-se no que a China tem estado a fazer), restarão as matérias-primas do continente africano. ■

Notas

¹ US Energy Information Administration – informação retirada dos “Performance profiles of major energy producers”, 2009.

	2010 (k barris/dia)	2010 população (milhões habitantes)	2050 população (milhões habitantes)	2010 (litros/dia por habitante)	2050 (k barris/dia)
EUA	19.148	307	481	9,34	22.690 ¹
Canadá	2.276	34	42	10,60	1.980 ¹
América Central e do Sul	8.098	579	724	2,23	13.660 ²
Europa	15.227	596	550	4,06	14.040 ³
Eurásia	1.084	249	262	0,69	1.250 ⁴
Federação Russa	3.199	142	117	3,58	2.630 ⁵
África	3.291	1.000	1.994	0,52	13.040 ⁶
Médio Oriente	7.821	212	360	5,87	13.000 ⁵
Ásia	26.149	3.655	4.833	1,14	91.190 ²
Oceânia	1.089	36	58	4,81	1.750 ³
Total	87.382	6.810	9.421	2,04	175.230

Consumo do petróleo. ¹ Previsões do consumo para 7,5 litros por habitante. ² Aumento de consumo por habitante para 3 litros/dia. ³ Manutenção do consumo *per capita*. ⁴ Aumento de 1 litro/dia por habitante. ⁵ Manutenção do nível de consumo em 2050. ⁶ Duplicação do consumo *per capita* em 2050. Fonte: BP Statistical Review of World Energy, Junho de 2011. Estatística demográfica de Pison, Agosto de 2009.

1.7 • Conjuntura internacional

A Comunidade dos Estados Latino-Americanos e do Caribe

Nancy Gomes

A REGIÃO DA AMÉRICA LATINA E CARAÍBAS caracteriza-se principalmente pela diversidade e heterogeneidade. Efectivamente, se considerarmos determinados elementos físicos e humanos, históricos e culturais, sociais, políticos e económicos, conseguimos identificar dentro da região várias sub-regiões. Podemos falar assim, por exemplo, de uma Hispano, Luso ou Ibero-América, uma América Andina ou Amazónica, uma América mais Atlântica, mais Pacífica ou mais Caribenha, uma América Indígena, uma América Bolivariana, uma América Emergente.

A ideia de laboratório

Esta região, diversa e heterogénea, tem sido ao longo da sua história, um verdadeiro laboratório de todo tipo de experiências. No âmbito cultural, e como resultado do encontro dos vários mundos, a mestiçagem hoje caracteriza uma boa parte da população Latino-Americana. A política externa de determinados estados extra-regionais, como a dos EUA, encontrou na região o laboratório perfeito para testar o seu “destino manifesto”, a “doutrina Monroe”, a política do *big stick*, a “di-

plomacia do dólar”, a “política da boa vizinhança”. Vários dos princípios – hoje consagrados no Direito Internacional – como o de “Não Intervenção” ou a “Proibição do Uso da Força para Cobrar Dívidas Externas”, foram definidos e redefinidos a partir de experiências únicas Latino-Americanas, nacionais e regionais. O “Consenso de Cartagena” e a Renegociação das dívidas junto com os “Plano Baker” e “Plano Brady”, resultaram da experiência de uma verdadeira “diplomacia económica” praticada pelos países da região, desde adentro. A mesma ideia de laboratório se aplica se olharmos para a região, e para as inúmeras experiências integracionistas que se sucedem, entre os vários estados. Efectivamente, a América Latina nasce primeiro como uma integração (ao contrário de outras realidades) sob a hegemonia de Espanha e Portugal e através da língua e da cultura que impõem os colonizadores¹.

Com Simón Bolívar e o seu projecto de criação de uma Confederação de Nações Americanas, assistimos a uma outra etapa da integração, desta vez com o objectivo de promover a igualdade entre os novos estados e a unidade necessária

AMÉRICA LATINA E CARAÍBAS: ESQUEMAS DE COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO

- CEPAL (finais dos anos 50);
- ALALC (1960). Evolui para ALADI (1980);
- MCCA (1960);
- CARIFTA (anos 60). Evolui para CARICOM (1973);
- Pacto Andino (1969). Evolui para Comunidade Andina (1996);
- Pacto Amazónico (1978);
- Pacto de San José (1979);
- Consenso de Cartagena (21-22 Junho 1984);
- Grupo Contadora (1983) + Grupo de Apoio (1985) = Grupo de Rio (anos 90);
- SICA (1991);
- MERCOSUL (1991);
- MCC (1992);
- Grupo dos Três (1995);
- Comunidade Sul-Americana de Nações (2004). Evoluiu para UNASUL (2008);
- ALBA (2004);
- CELAC (2010);
- Alianza del pacífico (2012).



América Latina e Caraíbas. Adaptação: OBSERVARE.

para fazer face às pretensões hegemónicas externas. No Congresso Anfictiónico do Panamá de 1826, Simón Bolívar propõe a assinatura de um Tratado de Aliança ofensiva e defensiva, a demarcação fronteiriça tendo em conta o *uti possidetis* de 1810², e o uso da conciliação e da mediação na solução dos conflitos. Tratava-se da primeira Conferencia de Estados que se reunia naquela parte do mundo, e que procurou através da cooperação internacional a solução dos problemas comuns³. Vários autores distinguem uma outra fase do processo integracionista, a partir da solidariedade política e o apoio dos generais Venezuelanos, Colombianos, Argentinos, Uruguaios, Dominicanos ao México de Juarez. Foi em meados do século XIX, quando a América Latina se manifesta unida a favor da reforma e contra qualquer tentativa de reconquista por parte de Europa, neste caso particularmente, das pretensões de ocupação da França Napoleónica⁴. No lugar de uma Confederação de Nações Americanas (como pretendia Bolívar), com a realização da I Conferência Pan-americana – promovida por Washington – vai ser criado a partir de 1889⁵, o “Sistema Interamericano”. Trata-se de um sistema claramente hierárquico que adopta como principais instrumentos jurídicos, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR, 1947) e a Organização dos Estados Americanos (OEA, 1948). O processo de integração, como opção contrária ao pan-americanismo (que incluía os EUA), poderemos dizer que teve o seu início com a Comissão Económica para a América Latina (CEPAL), orga-

ETAPAS PARA UMA CONVERGÊNCIA POLÍTICA: O GRUPO DO RIO

A Colômbia, o México, o Panamá e a Venezuela acordaram em Janeiro de 1983 - no contexto da Guerra Fria - unificar os seus esforços para promover a paz na América Central, e evitar uma intervenção armada por parte dos EUA. Este pequeno grupo de países conhecido como “Grupo Contadora” elaborou um Plano de Paz em Setembro de 1984. Em 1986, a Argentina, o Brasil, o Peru e o Uruguai (“Grupo de Apoio”), e mais tarde na década de 1990, o Chile, a Bolívia e o Equador somaram-se a esta iniciativa político-diplomática, que passou a ser conhecido como o “Grupo de Rio”, ampliando-se gradualmente para uma total de 23 países.

O campo de acção do Grupo de Rio, no sentido da concertação das posições dos estados membros, foi delimitado para os assuntos de natureza exclusivamente política. Assim, o Grupo de Rio constituiu o espaço mais apropriado para consultas, troca de informações e eventuais iniciativas conjuntas, decididas sempre por consenso. Ao longo de mais de duas décadas, foram realizadas vinte e uma Cimeiras. Os temas tratados incluíram temas como os Direitos do Homem e o fenómeno das Migrações.

O Grupo do Rio passou a ser considerado, de igual forma, como um mecanismo regional representativo da América Latina e do Caribe em relação a outros países e blocos. Os contactos políticos institucionalizados do Grupo do Rio com terceiros promoveram o diálogo inter-regional entre autoridades do mais alto nível, entre os quais destaca-se o diálogo Grupo do Rio – União Europeia, com o intercâmbio de pontos de vista sobre importantes temas da agenda internacional.

nismo criado para o estudo da problemática económica Latino-Americana, assessorada pela ONU, a primeira instância com que contava a região para a sua acção conjunta. Em 1957, o Comité do Comércio da CEPAL criou um Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, de cujo relatório resultou o Acordo de Montevideo de 1960, pelo qual se criou a Associação Latino-Americana para o Livre Comércio (ALALC). A partir da ALALC, encontramos a origem dos esquemas político-jurídico-económicos de integração que se sucedem e que conhecemos até hoje, quicá com a excepção da recém-constituída Aliança do Pacífico (integrada pelo Chile, o Peru, a Colômbia e o México), mais centrada na questão prática da expansão dos seus mercados para a região de Ásia-Pacífico que no objectivo da concertação política regional.

A Criação da CELAC

Desde a Associação Latino-Americana da Integração ou ALADI, passando pela Comunidade Andina e pelo MERCOSUL e a UNASUL, a orientação que prevalece nesta dinâmica de integração Latino-Americana, parece ser a multiplicação de mecanismos com o objectivo de confluir nalgum momento para um mesmo ponto de encontro. Nesse sentido, e por iniciativa do Brasil, foi realizada a I Cimeira América Latina e Caraíbas (33 países) ou CALC, na Costa de Sauipe (Bahia) em Dezembro de 2008.

A Comunidade de Estados Latino-Americanos e do Caribe ou CELAC, foi criada na “Cimeira da Unidade da América Latina e do Caribe”, realizada

na Riviera Maya (México), em Fevereiro de 2010. Esta Cimeira da Unidade compreendia a II CALC sobre “Integração e Desenvolvimento” e a XXI Cimeira do Grupo do Rio. Nessa ocasião, decidiu-se que a CELAC passaria a ser um mecanismo de concertação política e integração, que incluiria os trinta e três países da América do Sul, América Central e Caribe, assumindo assim o “património histórico” do Grupo do Rio. As áreas de acção que lhe foram definidas são cinco: política, energia, desenvolvimento social, ambiente e economia.

“ Este esquema de concertação política representa [...] a aspiração de uma região mais autónoma dos centros de decisão mundiais, de participar com uma única voz e em pé de igualdade, num mundo multipolar. ”

Em Julho de 2011, realizou-se na Venezuela, a III CALC. Durante a sessão de encerramento do encontro em Caracas foram aprovadas a Declaração de Caracas, o Plano de Acção 2012 e o estatuto de procedimento da CELAC. Foi aprovada também uma Declaração especial sobre a Defesa das Democracias e dezoito comunicados especiais sobre distintos temas (incluindo três comunicados através dos quais as partes pedem o fim do bloqueio a

Cuba, apoio às reclamações Argentinas das ilhas Malvinas, e uma maior solidariedade para com o Haiti). A Declaração de Caracas consagra valores tão tradicionais como a autodeterminação, a soberania nacional e a não ingerência nos assuntos internos dos países. Ainda, na “Declaração de Caracas” os países se comprometem a adoptar como princípio a solução pacífica das controvérsias e fica proibido “o uso ou ameaça de uso da força”.⁶ No campo económico, os países-membros se comprometem a estudar um plano de redução das tarifas alfandegárias para aumentar o intercâmbio comercial, como medida para enfrentar a crise financeira internacional.

Para já, a CELAC não dispõe de estrutura permanente nem orçamento próprio. Daí que um dos seus primeiros desafios será “passar da afirmação de uma identidade e articulação política a uma institucionalidade que permita aos países tomar decisões”⁷. A alternativa encontrada para garantir a sua gestão foi uma presidência *pro tempore*, a cargo do país que organize a Cimeira, apoiada numa especie de “troika”. A próxima Cimeira será realizada em Janeiro de 2013, no Chile (país que detém actualmente a presidência), coincidindo com a Cimeira América Latina e Caraíbas – União Europeia. Em 2014, será a vez de Cuba.

Este esquema de concertação política representa simbolicamente por enquanto (pelo baixo grau institucional que possui), a aspiração de uma região mais autónoma dos centros de decisão mundiais, de participar com uma única voz e em pé de igualdade, num mundo multipolar. A região com grandes potencialidades, e oportunidades ao seu favor não deverá, no obstante, se esquecer dos inúmeros obstáculos e desafios que tem pela frente. ■

Notas

¹ GARCIA, Arturo Oropeza (2010), “Latinoamerica: el Futuro de la Memoria o la Memoria del Futuro”. Biblioteca Jurídica Virtual do IJ da UNAM. Consultado [online] em 21-10-2012, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2923/9.pdf>

² A demarcação fronteiriça dos novos Estados Americanos deveria respeitar à partida, ou seja provisoriamente e antes de um novo tratado, as fronteiras anteriores à independência.

³ GOMES, Nancy Elena Ferreira (2010). “Bolívar: 200 anos depois”. Notas e Reflexões, *JANUS.NET* e-journal of International Relations, Vol. 2, N.º 1, Primavera 2011. Consultado [online] em 25-06-2012, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol2_n1_not4.

⁴ GARCIA, Arturo Oropeza (op cit).

⁵ I Conferencia Pan-americana (EUA, 1889-1890), II Conferencia Pan-americana (México, 1902), III Conferencia Pan-americana (Brasil, 1906), IV Conferencia Pan-americana (Argentina, 1910), V Conferencia Pan-americana (Chile, 1923), VI Conferencia Pan-americana (Cuba, 1928), VII Conferencia Interamericana (Uruguai, 1933), VIII Conferencia Interamericana (Peru, 1938), IX Conferencia Interamericana (Colômbia, 1948).

⁶ Convém destacar que, com a criação da CELAC, Cuba – signatária da cláusula democrática – volta à esfera de integração política hemisférica, de onde esteve isolada desde 1962, quando a ilha foi expulsa da OEA.

⁷ Luis Fernando Ayerbe, entrevistado por Claudia Jardim (2011) “Presidentes latino-americanos criam novo bloco regional e deixam EUA de fora” BBC Brasil. Disponível em http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/12/111201_celac_desafios_cj.shtml

Referências bibliográficas

ATKINS, G. Pope — *Latin America in the International Political System*. Westview Press. Boulder, Colorado, 1989. ISBN 0-8133-0526-8).

Factores positivos	Dificuldades e desafios
A consolidação da democracia com raras excepções, e a maturidade política dos Estados.	Desníveis económicos entre os Estados. Desigualdade evidente em termos de desenvolvimento.
O crescimento sustentável da maioria dos países.	A persistência de certos nacionalismos e desconfianças.
O combate eficaz à pobreza e indigência.	Existem poucas infraestruturas físicas necessárias.
A vontade política e o compromisso do conjunto dos países de avançar nas estratégias de integração.	O multilateralismo cede muitas vezes perante os esquemas bilaterais de conveniência.
Um certo protagonismo mundial.	Na região, os principais sócios dos Estados estão fora (EUA ou a China). Baixa complementaridade.
	Uma percepção desigual das ameaças.

América Latina e Caraíbas: diálogo, concertação política, cooperação e integração.

Fonte: Nancy Gomes.



1.8 • Conjuntura internacional

O Brasil de FHC a Dilma: porque mudou o que mudou

Raquel Patrício

EM 2008, O PRESTIGIADO JORNAL BRITÂNICO *The Guardian* afirmava, relativamente ao Brasil, que “*South America`s sleeping giant is finally waking up*”. Quinta maior extensão territorial do mundo, com 7.491 Km de costa e fronteiras com dez vizinhos com os quais não entra em guerra há mais de 140 anos, o maior detentor de riquezas biológicas do mundo e de 60% da Amazônia e uma das mais promissoras potências agrícolas, o Brasil é também a quinta maior massa humana do planeta, com uma população de mais de 190 milhões de habitantes, que, segundo o Censo de 2010, entre 2000 e 2010 cresceu 12,33% a um ritmo anual de 1,17%. Largamente conhecido como o *país do futuro*, o Brasil tardava em alcançar esse *futuro* em função das crises económicas e políticas que se sucediam.

“
[...] o Brasil vem sustentando boas perspectivas para o crescimento de longo prazo, ao mesmo tempo que a política social continua a ocupar lugar de destaque nas prioridades do governo [...]

”

A ascensão ao poder de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1995-2002) traria ao Brasil o início da estabilização que Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-...) robusteceriam, alterando radicalmente a face do *país do futuro*. Concluída a transição do regime militar para a democracia, os mandatos presidenciais passam a ser completados, enquanto o aparecimento de novos partidos e a rotatividade política decrescem significativamente, alcançando-se a estabilidade política e partidária. Com o controlo da inflação e da dívida externa, também a economia é estabilizada, a par da evolução das relações externas do país da autonomia pela distância à autonomia pela diversificação. A ação de FHC, Lula e Dilma transformou o Brasil, que é hoje muito diferente do que era há vinte anos. No quadro dessa transformação de longo prazo, é possível identificar-se a mudança do país de FHC a Dilma. Uma mudança lenta, porém continuada, que tem alterado, sobretudo, a economia e as relações externas do país.

Do tripé económico de FHC e Lula ao estímulo ao consumo de Dilma

A economia brasileira, na base do Plano Real de FHC, vem-se consolidando particularmente desde 2003. Em 2007 o país tornou-se credor

internacional e, a partir de 2008, passou a receber avaliações positivas das agências de classificação de risco, sendo galardoado com o *investment grade status* pela Standard & Poor e pela Moody`s. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2001 e 2010 o crescimento anual médio do PIB brasileiro foi de 3,6%, acima dos 2,6% registados na década anterior (1991-2000). O dinamismo económico do Brasil não tornou a economia brasileira imune à crise financeira internacional e, em 2008, o PIB brasileiro sofreu forte retração resultado do recuo na procura internacional de *commodities*, que preenchem o essencial da pauta exportadora do Brasil. Mas o país foi dos primeiros emergentes a recuperar e, em 2010, registou um crescimento no PIB de 7,5%, um valor histórico no panorama brasileiro desde 1986. Em 2011 houve nova redução do PIB, que cresceu apenas 2,7%, sendo de se esperar um crescimento de apenas 2% para 2012, o que não impede que o Brasil suplante a Grã-Bretanha no *ranking* das maiores economias do mundo. Se a expectativa do governo é que para 2013 o PIB cresça 4%, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) vem, desde Agosto de 2012, divulgando dados que evidenciam a retoma da atividade industrial no Brasil e o aumento do índice de confiança dos empresários como já não ocorria desde Outubro de 2009.

Este êxito tem sido atribuído ao modelo económico brasileiro. A partir de 1999 esse modelo assentou no tripé económico do controlo da inflação, câmbio flutuante e superávit fiscal, vindo Lula reforçar a preocupação social no quadro dessa estratégia, mantida por Dilma no primeiro semestre de governação. A partir do segundo semestre de 2011, o modelo económico brasileiro passou a assentar no crescimento do emprego e no aumento do rendimento médio dos Brasileiros como motor para estimular o consumo,

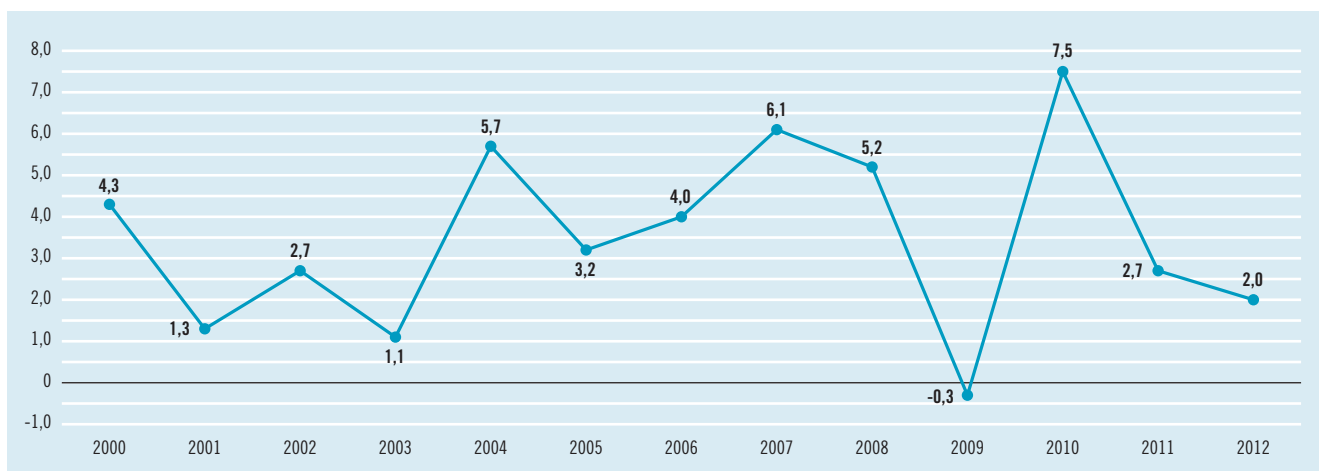
base da dinâmica económica segundo a filosofia da equipa de Dilma Rousseff.

Este panorama faz do Brasil um país atractivo para os investidores estrangeiros. O grande receio é que este novo modelo económico faça disparar a inflação – o grande fantasma da economia brasileira. Por isso, o governo Dilma tem procurado conter os preços e a queda do Dólar, moeda na qual o Brasil tem muitas reservas. Para evitar o efeito colateral da perda de competitividade externa do Brasil, o governo vem simultaneamente aplicando medidas para manter o Real desvalorizado. Por isso, desde o final de 2011, e com mais intensidade desde Agosto de 2012, o Brasil vem tentando manter o valor do Dólar acima dos R\$ 2,00 e abaixo dos R\$ 2,10, a fórmula encontrada para não prejudicar a indústria nacional e, ao mesmo tempo, não provocar o aumento da inflação.

A gestão económica de Dilma vem reforçando a orientação desenvolvimentista de Lula, como era espectável, porém assumindo um carácter mais pragmático, valorizando o crescimento interno em detrimento das políticas monetaristas. Aos poucos, a presidente afastou-se da política que vinha sendo aplicada desde 1999 e sobre a qual se fizera eleger. Modelo que foi substituído por uma política monetária *frouxa*, que implica a diminuição das taxas de juro para fazer frente às tendências de desaceleração interna; a utilização do câmbio, depreciando o Real para ajustar os preços externos à inflação doméstica; o controlo dos capitais e uma política fiscal apertada, destinada a gerar poupança. O grande objectivo é promover o crescimento do produto, mesmo que os seus efeitos colaterais redundem no aumento da inflação. Uma estratégia de suporte da inflação em troca de crescimento, que tem sido bem acolhida pelas agências de *rating*, para as quais o Brasil vem sustentando boas pers-

O EFEITO CHINA NA ECONOMIA BRASIL

A nova cooperação Sul-Sul, especialmente a *relação* do Brasil com a China, tem sido pautada por contornos ambíguos. Se, por um lado, o gigante asiático é visto como uma grande oportunidade para o Brasil, por outro generaliza-se a percepção da China como uma forte ameaça. Com efeito, se a China vem contribuindo para o aumento das exportações brasileiras, ao mesmo tempo as relações bilaterais têm-se mostrado crescentemente assimétricas. Primeiro, em função da *reprimarização* da economia brasileira, já que o Brasil exporta, para a China, matérias-primas e energia. Em 2010, o Brasil atingiu um nível de exportação de *commodities* como já não apresentava desde 1978, com a consequente diminuição do peso dos produtos manufacturados na pauta exportadora. Esta orientação primária das exportações reverte a tendência brasileira do último quartel do Século XX, que apontou para a diminuição do peso das *commodities* na sua pauta exportadora. Segundo, porque a China exporta mais do que importa, enquanto as exportações brasileiras vêm diminuindo em volume – situação que apenas não origina défices sucessivos na Balança Comercial do Brasil graças ao elevado preço das *commodities* no mercado internacional. Razão pela qual o Brasil vem mesmo acumulando superávites na Balança Comercial com a China. Em todo o caso, têm sofrido acréscimos constantes as importações brasileiras de produtos chineses, cujo baixo preço afecta a indústria local.



Taxa (%) de crescimento anual do PIB Brasileiro, 2000 a 2012. (em % do PIB)

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, in http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2093

pectivas para o crescimento de longo prazo, ao mesmo tempo que a política social continua a ocupar lugar de destaque nas prioridades do governo, tendo os gastos federais neste âmbito aumentado, nos últimos dezasseis anos, 172%, segundo o Instituto de Política Económica Aplicada (IPEA).

O Brasil e a vizinhança, os países emergentes e os países desenvolvidos

Paralelamente à guinada na gestão económica, a Administração Dilma também alterou o rumo do Brasil em matéria de política externa. É verdade que a presidente tem mantido o Brasil na rota da *esquerda responsável* que FHC vinha ensaiando desde o final do seu segundo mandato, quando se tornara crítico da globalização, e a que Lula deu forma. Porém, Dilma, com uma diplomacia de perfil menos elevado que a dos seus dois antecessores, tem conferido um estilo novo ao comportamento internacional do Brasil e traçado estratégias diferentes para alcançar objectivos semelhantes. O Brasil, tal como na era Lula e, em certos casos, como na era FHC, segue defendendo a necessidade de se proceder a um novo arranjo internacional de poderes que venha substituir a obsoleta hierarquização que persiste como espelho da ordem pós-Segunda Guerra Mundial. Mantém-se as reivindicações por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e pela revisão das regras relativas ao comércio e ao sistema financeiro internacionais vigentes na Organização Mundial do Comércio (OMC), no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Mundial.

A estratégia para se alcançar estes fins tem, todavia, sofrido alterações. No início da gestão Lula a América do Sul era a prioridade da política externa brasileira, que visava transformar a proeminência regional do Brasil na liderança regional que funcionaria como a rampa de lançamento para o reconhecimento e a influência globais do país. O Brasil, contudo, não teve necessidade de uma plataforma regional para alcançar a arena global, resultado da alteração ocorrida nas percepções dos decisores da política externa, cujos interesses diminuíram na América do Sul, à medida que as oportunidades globais surgiram. O Brasil

passou, então, a fomentar o diálogo com os restantes emergentes como forma de reconfigurar a ordem internacional. Liderar a região passou a significar manter o equilíbrio e o entorno regional assumiu uma função crescentemente instrumental, enquanto o diálogo Sul-Sul se transformou na prioridade da política externa brasileira.

Uma postura que Dilma veio alterar, reposicionando os países desenvolvidos na política externa brasileira. Afinal, com o diálogo Sul-Sul, o Brasil não tem conseguido a tecnologia de que carece e, embora tenha alcançado o protagonismo internacional, também ainda não logrou obter resultados concretos quanto à reivindicação por um assento permanente no órgão máximo da governança mundial. Para já não falar dos efeitos que a articulação do país com a China, no âmbito desse diálogo Sul-Sul, tem tido, especialmente sobre a *reprimarização* da economia brasileira.

Assim, Dilma tem erguido as relações do Brasil com os EUA e a UE, secundarizadas por Lula, a um novo patamar de importância, posicionando-as, ao lado do diálogo com os países do Sul, como prioridade da política externa. Retomando uma plataforma característica do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de FHC, Dilma deixa clara a transformação, lenta mas evidente, da posição do Brasil nas relações internacionais.

Oposição política interna baralhada e futuro sorridente a Dilma

Também internamente a transformação do Brasil é clara. Trocar inflação por crescimento pode ser aparentemente uma política errada, mas tem dado frutos. Não apenas económicos, tão pouco em termos de projecção internacional. Tem baralhado a oposição política interna que, em lugar de apresentar propostas alternativas ao eleitorado, tem-se limitado a denunciar escândalos ligados à corrupção.

A forma como a presidente Dilma tem lidado com essas denúncias, demitindo os ministros envolvidos, a par da letargia que enfraquece os setores oposicionistas, tem-lhe conferido elevada popularidade. O índice de aprovação popular ao governo subiu de 65% em Agosto de 2011 para 72% em Junho de 2012, segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE).

A limpeza na Esplanada dos Ministérios vem ainda reduzindo a influência de Lula na sua Administração, à medida que os ministros que haviam sido indicados pelo ex-presidente são exonerados após comprovadas as denúncias. Dilma vem, também, desenvolvendo uma estratégia de cordialidade generalizada frente aos adversários, que tem transformado o *anti-lulismo* da comunicação social mais conservadora em algo semelhante a um *pró-dilmismo*, reduzindo o espaço da oposição e afastando eventuais guerras entre as bases de apoio da coligação pela liderança do Governo.

A primeira mulher na Presidência do Brasil, ex-chefe da Casa Civil do anterior presidente, Dilma tem mostrado que tem personalidade própria e imposto um estilo de governação que a deixa longe de ser a extensão de um terceiro mandato de Lula. Tendo chegado ao Palácio do Planalto suportada na popularidade do seu antecessor e fazendo da continuidade das políticas deste a principal bandeira de campanha, desde cedo demonstrou um acentuado ímpeto de gestão que lhe tem permitido continuar a transformação da face do *país do futuro* iniciada por Fernando Henrique Cardoso. Cada um à sua maneira, com políticas próprias e distintas, FHC, Lula e Dilma, numa rota evolutiva lenta mas evidente, transformaram o país. O Brasil de hoje é substancialmente diferente daquele que FHC encontrou em 1995, quando assumiu a Presidência da República. ■

Referências

- CIA, 2012, *World Factbook*, in <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>
- CNI, Índice de Confiança do Empresário Industrial (ICEI), ano 14, n.º 8, Agosto de 2012, in <http://www.cni.org.br/portal/data/files/FF80808138F9253701392FBC1B042C6F/ICEI%20Agosto%202012.pdf>
- CNI, Pesquisa CNI/IBOPE – Avaliação do Governo, in <http://www.cni.org.br/portal/data/pages/FF808081314EB3620131512BC7893E63.htm>
- IBGE, Censo 2010, in <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>
- IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais, in http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2093



1.9 • Conjuntura internacional

Primavera Árabe: a herança do passado e os desafios da transição

Diogo Noivo

ANALISAR E DEFINIR UMA OCORRÊNCIA HISTÓRICA no momento em que esta se desenrola implica assumir riscos, uma vez que a volatilidade dos acontecimentos torna muito difícil identificar as variáveis pertinentes e, assim, entender a plenitude dos processos políticos e sociais em curso. No que respeita à chamada Primavera Árabe, esta dificuldade está patente deste logo nas designações utilizadas para descrever o fenómeno¹, que encerram diferentes pontos de partida para a análise e, dessa forma, condicionam as conclusões. Os contornos e a natureza exacta da chamada Primavera Árabe só serão compreendidos com o passar do tempo, isto é, com a estabilização e posterior consolidação dos processos de transição. Assim, mais do que elaborar uma interpretação definitiva da Primavera Árabe, o presente artigo perscruta os autoritarismos árabes, alvos da contestação popular e, por isso, parte essencial da génese do fenómeno em apreço. Importa perceber a longevidade destes regimes, o que justifica que alguns tenham sucumbido aos protestos enquanto outros sobreviveram e, por último, entender a influência que os regimes árabes depositos terão na fase pós-autoritarismo.

Os autoritarismos árabes

O choque provocado pela Primavera Árabe resulta da rapidez com que os protestos alastraram da Tunísia aos demais países árabes mas, essencialmente, radica na negação de algo que, até então, era visto como uma verdade absoluta: a estabilidade oferecida pelos autoritarismos árabes.

Muito foi escrito sobre as especificidades das formas de governo existentes no Magrebe e no Médio Oriente. Existe uma corrente de opinião, de dimensão significativa nos meios académicos e mediáticos ocidentais, segundo a qual os povos árabes, em virtude da sua cultura e, em particular, da religião dominante, são intrinsecamente submissos ao poder autoritário. Assim, e de acordo com esta lógica, existem apenas duas alternativas no que respeita à natureza dos regimes: ou um regime autoritário de matriz laica ou então um regime teocrático fundado nos preceitos do Islão – esta última hipótese particularmente temida pois, entre outros aspectos, fazia renascer no Ocidente os temores vividos (e, em parte, materializados) com a revolução de 1979 no Irão. Desta forma se explica a passividade, nalguns casos até a conivência, de Estados de Direito Democráticos Ocidentais com práticas autoritárias no chamado Mundo Árabe. A relação da União Europeia (UE) com a Tunísia é disto um exemplo paradigmático.

A Tunísia foi o primeiro Estado do Norte de África a assinar, em Julho de 1995, um Acordo de Associação com a UE. O enquadramento

dessa associação e os seus objectivos estavam definidos num Plano de Acção UE-Tunísia, ao abrigo da Política Europeia de Vizinhança. Os Planos de Acção revestiam-se de uma importância estratégica para o bloco europeu na medida em que visavam criar condições que assegurassem a estabilidade política na periferia do continente e, nos termos desses mesmos Planos, as relações seriam construídas com base em valores e interesses comuns. No que respeita à parceria com Tunes, o Plano de Acção estabelecia vários objectivos de curto e médio prazo num vasto leque de temas como, por exemplo, regulação laboral, desenvolvimento económico, reforma do sistema administrativo e judicial, política ambiental, imigração, política de segurança, entre outros. Em suma, estes objectivos dividiam-se em duas grandes áreas: económica e política. Não obstante as inúmeras iniciativas levadas a cabo nos diferentes âmbitos do Plano de Acção, a essência da parceria entre a Tunísia e a UE foi o comércio. Em 2009, a Europa era o destino de cerca de 75 % das exportações Tunisinas e foi a origem de cerca de 70 % das importações daquele país do Magrebe. Num documento da Comissão Europeia, datado de Dezembro de 2006, reconhece-se o desenvolvimento significativo da dimensão económica da parceria, salientando-se contudo o parco desenvolvimento dos aspectos políticos dessa mesma parceria, nomeadamente no que respeita a Direitos Humanos. Mais tarde, numa nota de Abril de 2009, a UE volta a reconhecer enormes avanços nos objectivos económicos e de comércio mas, novamente, admite que no domínio político pouco mais existe do que as metas inicialmente traçadas em 1995. Assim, e após anos de parceria, tornou-se óbvio que a Europa estava mais empenhada em desenvolver a vertente económica da relação, em detrimento da política, muito embora tivesse estipulado à partida igual importância para as duas dimensões. Este resultado teve por base dois grandes equívocos. Em primeiro lugar, a UE assumiu que a integração económica levaria a integração política que, neste caso, era entendida como a democratização da Tunísia. Na verdade, o desenvolvimento económico da Tunísia contribuiu largamente, embora não exclusivamente, para a longevidade do regime do antigo presidente Zine el-Abidine Ben Ali. Em segundo lugar, este tipo de parcerias era posta em prática através de uma relação exclusivamente institucional, isto é, entre as instituições europeias e o regime do país em causa. Tal procedimento alienava a sociedade civil e, como tal, impossibilitava qualquer mudança – mesmo que gradual – do *statu quo* vigente.

Como é óbvio, as causas bem como a longevidade dos regimes autoritários árabes não pode ser imputada à UE. Na verdade, a Europa tal como

outros países Ocidentais mais não foram – ainda que inadvertidamente – que um coadjuvante destes regimes.

No que respeita à perpetuação destes regimes, uma das contribuições mais interessantes para a análise do tema foi dada por Holger Albrecht e Oliver Schlumberger. Como referido anteriormente, a corrente de opinião segundo a qual a democracia era impossível nos países árabes em virtude da sua cultura e religião, conhecida como “exceção árabe”², levou a que muitos dos estudos realizados sobre esta matéria tivessem como ponto de partida a análise do fracasso da democracia nestes Estados. Esta abordagem culminava frequentemente com a prescrição de soluções para o problema. Albrecht e Schlumberger entenderam que antes de propor soluções era necessário fazer um diagnóstico adequado. Desta forma, os autores inverteram a base da análise e, assim, em vez de indagar sobre os insucessos da democracia em países árabes decidiram estudar a vitória dos autoritarismos. Nesse estudo, Albrecht e Schlumberger explicam a durabilidade dos autoritarismos árabes através de dois grandes eixos: (i) a oscilação entre liberalizações políticas controladas e a inversão dessas mesmas aberturas políticas; (ii) a mudança no seio dos próprios regimes. No que respeita ao primeiro eixo, os autores explicam que a maior parte das medidas implementadas pelos regimes com vista a liberalização política do Estado – eleições multipartidárias, redução das limitações impostas à comunicação social, aumento das liberdades individuais, revisões legislativas, entre outras – mais não eram do que operações de cosmética, facilmente revogáveis. Contudo, este tipo de medidas permitiu com frequência mitigar a contestação popular, cooptar opositores, assim como desacreditar e perseguir aqueles que, perante estas aparentes liberalizações, continuavam a denunciar o autoritarismo do regime. No entanto, Albrecht e Schlumberger salientam que esta oscilação entre liberalização política e inversão dessa mesma liberalização não é um processo linear, uma vez que depende da estrutura político-administrativa de cada país, dependendo igualmente do momento em que é aplicada³. Por último, no segundo eixo os autores identificam cinco áreas onde a mudança ocorre dentro dos regimes e que, desta forma, contribuiu para a sua sobrevivência: legitimação; elites; construção institucional; cooptação; e as reacções dos regimes a influências externas. O que importa reter deste trabalho de Albrecht e Schlumberger é que as dimensões culturais e religiosas não são determinantes para a longevidade dos regimes e, por outro lado, que os autoritarismos árabes, apesar de enraizados e aparentemente perenes, não são entidades imutáveis.

A imagem de complexidade dos Estados árabes, que decorre das conclusões destes dois autores é de enorme relevância para a compreensão do sucedido com a Primavera Árabe, uma vez que os países árabes sentiram os efeitos da contestação de forma muito diferente. Na Tunísia e no Egípto, Ben Ali e Hosni Mubarak caíram às mãos de protestos maioritariamente pacíficos, enquanto na Líbia Muammar Gaddafi teve que ser deposto pela força e com o auxílio de uma intervenção militar estrangeira sob a égide da NATO. Pelo contrário, foi uma acção militar estrangeira, desta feita ao abrigo do Conselho de Cooperação do Golfo, liderada pela Arábia Saudita, que assegurou a manutenção do regime no Bahrein.

“
As especificidades de cada país são condicionantes da evolução dos processos políticos, pelo que não há dois casos iguais. Assim, não é possível arguir a existência de uma Primavera Árabe, transversal a todos os estados afectados pelas manifestações [...]
”

Estas diferenças, exemplificativas de tantas outras, tendem a gerar confusão já que a similitude entre autoritarismos e o veloz alastramento transfronteiriço dos protestos deixaria antever uma certa homogeneidade nas consequências políticas e sociais da Primavera Árabe. Contudo, esta confusão assenta em mais um equívoco, uma vez que olha de igual modo para regimes substancialmente diferentes, obscurecendo assim importantes disparidades entre estes Estados, e dentro deles⁴. Uma breve análise da Tunísia e da Líbia, no momento de queda dos seus antigos líderes, oferece uma leitura clara destas diferenças. Após a saída do anterior presidente tunisino Zine el-Abidine Ben Ali, o país continuou a prestar serviços públicos e a manter um certo grau de organização social, não obstante a convulsão normal, inerente transformação política em curso. Aliás, é de referir que os tunisinos, no meio da incerteza política que viviam, foram capazes de se mobilizar para a sua fronteira com a Líbia e, assim, apoiar os refugiados que vinham daquele país. Pelo contrário, o curso dos acontecimentos na Líbia enveredou por um caminho bem distinto. A partir do momento em que a contestação à liderança de Gaddafi assumiu proporções assinaláveis, e ainda antes da intervenção da NATO, a organização do país entrou em colapso, havendo inclusive relatos de que aspectos tão elementares da vida quotidiana como, por exemplo, o controlo do tráfego nas estradas, foram descontinuados. Não obstante serem países vizinhos, governados pelos mesmos líderes há décadas e sob a tutela de sistemas políticos autoritários, os diferentes rumos seguidos pela Tunísia e pela Líbia são sin-

tomáticos de profundas diferenças entre eles. Em parte devido à influência do republicanismo francês e à continuidade que Ben Ali deu ao projecto do seu antecessor e primeiro presidente tunisino Habib Bourguiba, a Tunísia construiu desde o momento da sua independência instituições capazes de garantir a continuidade administrativa do país, ou seja, sem prejuízo do reconhecimento da natureza autoritária do regime, a Tunísia edificou um Estado. Por sua vez, Gaddafi centralizou em si o poder e toda a estrutura estatal. Embora merecedora de uma interpretação mais profunda e detalhada, não será abusivo argumentar que a organização social e política na Líbia dependia de uma rede intrincada de fidelidades e alianças de conveniência entre diversas tribos, clãs e famílias, cujo elo de ligação era Muammar Gaddafi. Enquanto na Tunísia a contestação ao poder político punha em causa o regime, sem com isso implicar a destituição das instituições que garantiam o funcionamento do Estado, na Líbia os protestos contra Muammar Gaddafi comprometiam toda a organização social e política do país. Estas diferenças internas explicam porque, face a protestos populares, ocorreu a manutenção de certos regimes, a queda de outros e, dentro destes últimos, as diversas formas de esboroamento do poder vigente. Mas as particularidades dos regimes depostos explicam também, e porventura com maior interesse, que os desenvolvimentos no momento pós-autoritário dependem grandemente do legado social e político deixado pelo *statu quo ex ante*.

Conclusões

Esta breve análise, necessariamente incompleta, permite identificar alguns aspectos que, simultaneamente, foram determinantes para a manutenção dos autoritarismos árabes e, por outro lado, que influenciarão o curso dos acontecimentos no momento subsequente à queda dos regimes.

Não obstante as particularidades locais, a influência externa não é negligenciável. Se actores externos, como a UE, desempenharam um papel na estabilidade dos regimes hoje depostos ou sob contestação, terão igualmente uma dimensão significativa nos processos de transição. Muitos dos países em convulsão política, como a Tunísia, desenvolveram uma dependência económica externa que, se descontinuada abruptamente, poderá comprometer mesmo os melhores esforços nacionais de transição política. Por sua vez, a UE repensar as suas estratégias de parcerias internacionais⁵ de forma a eliminar aspectos que, no passado, contribuíram para a perpetuação de problemas – que, numa primeira fase, são dos países associados mas, como o fenómeno em apreço demonstrou, acabam por se tornar inconvenientes para a própria UE.

A análise sobre a longevidade dos autoritarismos árabes desacredita as teses sobre a “exceção árabe” – algo reforçado pela natureza da maioria dos protestos populares. Se a cultura e a religião não foram determinantes no passado não é obrigatório que passem a sê-lo no presente e no

futuro. Contudo, a vitória recente de partidos islamistas em actos eleitorais parece fundamentar os argumentos dos partidários da “exceção árabe”. Porventura, a explicação será mais simples. Por um lado, os defensores do Islão Político são, em muitos casos, os únicos partidos com organização interna e implementação nacional suficientes para obter resultados eleitorais expressivos. Por outro lado, os restantes partidos que se apresentaram a eleições foram frequentemente entendidos pela população como produtos dos regimes que querem ver desaparecer. Recorrendo à análise comparada entre Tunísia e Líbia, enquanto no primeiro caso as novas elites terão que lidar com um conjunto de desafios significativos como, por exemplo, legitimação política e sustentabilidade económica do país, no segundo caso, antes de enfrentarem os desafios inerentes à assunção de poder, os líbios terão primeiro que edificar um Estado – o que, naturalmente, levanta dúvidas sobre o sucesso e a celeridade da sua transição política. As especificidades de cada país são condicionantes da evolução dos processos políticos, pelo que não há dois casos iguais. Assim, não é possível arguir a existência de uma Primavera Árabe, transversal a todos os estados afectados pelas manifestações, a menos que se opte por uma abordagem minimalista em que o conceito somente representa o efeito mimético dos protestos populares. Por maioria de razão, perante aparentes retrocessos autoritários por parte dos novos poderes árabes, não se justifica defender a chegada de um Inverno Árabe. ■

Notas

¹ Por exemplo, a utilização da expressão Primavera Árabe (do inglês *Arab Spring*) remete para noções de renascimento, fecundidade ou esperança, tendo portanto implícita uma visão optimista. Por outro lado, a expressão Despertar Árabe (do inglês *Arab Awakening*) sugere que o fenómeno em causa era algo à espera de acontecer, representando assim uma abordagem mais determinista. Uma terceira expressão usada para descrever o fenómeno, Levantamento Árabe (do inglês *Arab Uprising*) tem implícitas as noções de protestos rápidos, intensos e simultâneos. Ver sobre este assunto FILIU, Jean-Pierre — *The Arab Revolution: Ten lessons from the Democratic Uprising*. Londres: Hurst & Company, 2011; e LYNCH, Marc — *The Arab Uprising*. Nova Iorque: Public Affairs, 2012.

² Do inglês *Arab Exceptionalism*, frequentemente também referido como *Arab Cocoon* ou *Arab Malaise*.

³ ALBRECHT, Holger; SCHLUMBERGER, Oliver (2004) — “Waiting for Godot: Regime change without democratization in the Middle East”. In *International Political Science Review*, vol. 25, n.º 4, p. 374.

⁴ KIENLE, Eberhard — “Looking ahead: Prospects for Democratization and Better Governance in the Arab Spring”. In *Europe in Dialogue 2012/02 – The Arab Spring: One Year After*. Bertelsmann Stiftung, 2012.

⁵ Parte deste esforço foi já realizado, nomeadamente com a criação de *Uma Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada com o Sul do Mediterrâneo*. No entanto, apesar de uma nova roupagem, muitos dos princípios usados são os mesmos que falharam no passado como, por exemplo, o desequilíbrio entre objectivos de natureza económica e política.

1.10 • Conjuntura internacional

Revoltas, transições e a responsabilidade de proteger a Líbia e a Síria

Sónia Rodrigues

VÁRIAS FORAM AS REVOLTAS POPULARES que desafiaram os alicerces dos regimes autocráticos em 2011. Poucas foram as revoltas populares que originaram revoluções capazes de fazer capitular os regimes ditatoriais no norte de África e no Médio Oriente. Nenhuma foi a transição de regime que consolidou a opção democrática em 2012.

Muitas revoltas populares. Poucas transições de regime e para a democracia? Nenhuma! Assim se resume a precocemente proclamada quarta vaga de democratizações. A força dos ventos da mudança derrubaram os regimes de Ben Ali e de Hosni Mubarak, em Janeiro e Fevereiro de 2011, respectivamente, mas a robustez popular da Primavera Árabe esbarrou, primeiro, com a insanidade autocrática de Muammar Kadhafi e, depois, com demência despótica de Bashar al-Assad.

Tanto na Líbia como na Síria, crimes de guerra e contra a Humanidade foram cometidos pelo regime contra as respectivas populações, num esforço tirânico para manter as elites no poder. No caso da Líbia, foi possível agregar consensos no Conselho de Segurança para aprovar uma missão militar da NATO, que – e ao abrigo da

doutrina da responsabilidade de proteger – se revelou decisiva para a derrota das forças de Muammar Qadhafi e, consequentemente, para o início da transição de regime conduzida pelas anteriores forças rebeldes. No caso da Síria, a convergência necessária para uma intervenção das Nações Unidas é dificultada pelo complexo xadrez geopolítico regional e deteriorada pela herança da anterior missão da NATO na Líbia, situação a que as inúmeras deserções político-militares ao regime de Bashar al-Assad, a cada vez mais crescente vaga de refugiados (327.944)¹ e de vítimas (31.000) civis (22.257), militares (7.578) e dissidentes (1.187)², parece não ser catalisador para uma reacção internacional mais eficaz.

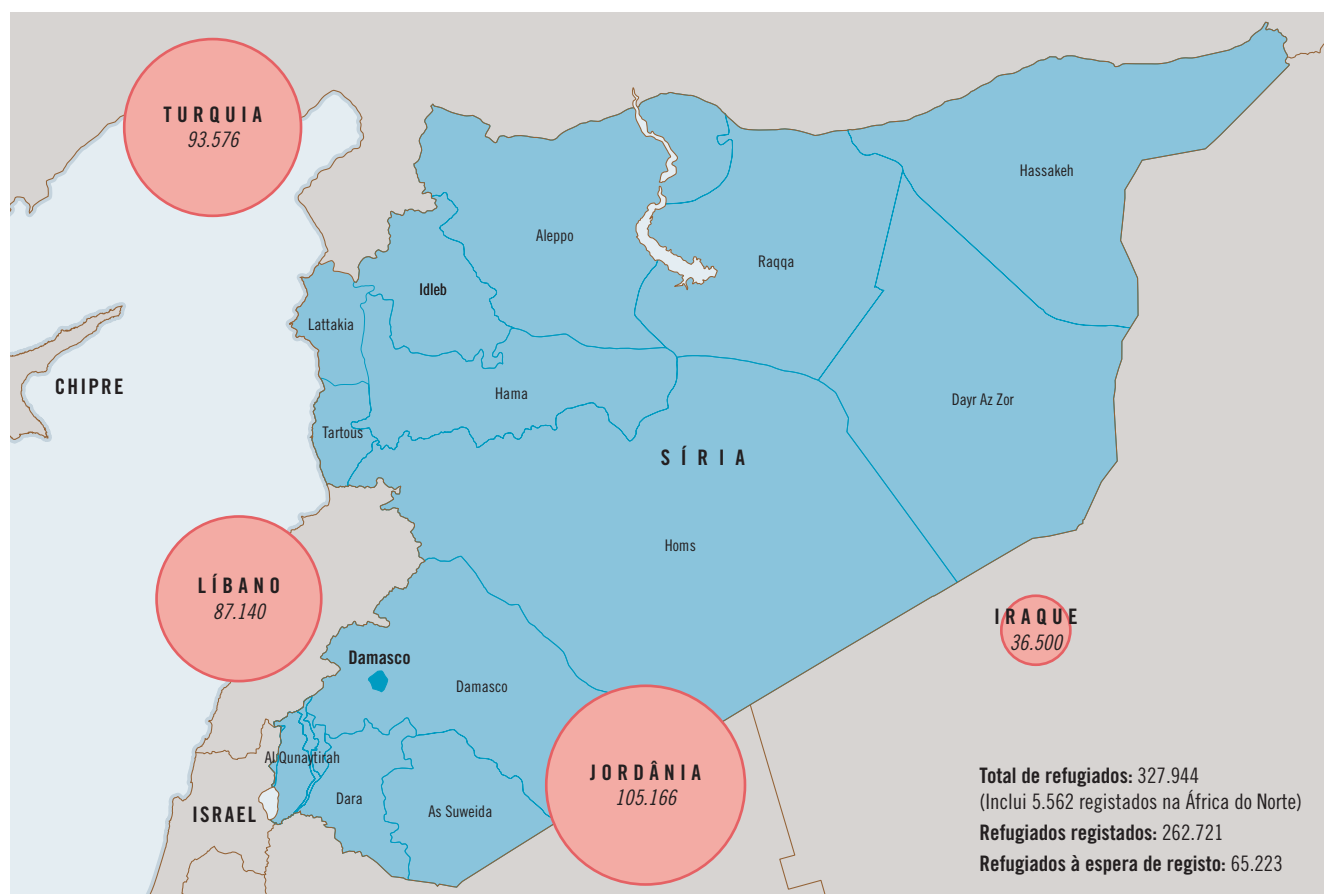
A Responsabilidade de Proteger

Doutrina apresentada à estrutura das Nações Unidas em Setembro de 2001 – após o ímpeto do então Secretário-Geral Kofi Annan (1999) –, a responsabilidade de proteger recuperava o princípio de Francis Deng (1996) que preconizava a «soberania como responsabilidade» na protecção das populações contra genocídio,

extermínio étnico, crimes de guerra e contra a Humanidade. Assim, tornando a responsabilidade de proteger um dever inerente à soberania, confirmava-se o papel primordial do Estado como o agente basilar à protecção das suas populações e a comunidade internacional como o agente de reserva, quando o Estado fosse incapaz ou contrário a essa protecção.

Contudo, a força das palavras do relatório apresentado pela Comissão Internacional sobre a Intervenção e a Soberania do Estado, em 2001, apenas teve alguma repercussão quando, em 2005, os princípios patentes na doutrina da responsabilidade de proteger foram unanimemente aceites pelos líderes presentes na Assembleia-Geral das Nações Unidas e incorporados em dois parágrafos no documento final da cimeira.

Desde então, muitos foram os casos que poderiam ter posto em prática os princípios da responsabilidade de proteger (Darfur, Burma/Myanmar, Quênia, Sri Lanka, Nigéria, Quirguistão) mas poucas foram as crises humanitárias críticas que foram alvo de uma resolução do Conselho de Segurança e que tiveram como base a «soberania como responsabilidade» na protecção das



Número de refugiados sírios na Turquia, Líbano, Jordânia e Iraque. Fonte: "Syria regional refugee response", United Nations High Commissioner for Refugees/Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 05/10/2012 (<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>).

populações contra genocídio, extermínio étnico, crimes de guerra e contra a Humanidade.

Apenas em 2010, e devido à crise político-militar na Guiné-Bissau, foi possível gerar o consenso do Conselho de Segurança para a aprovação da resolução S/1949 (2010), que alertava o governo guineense para a sua responsabilidade pela protecção da sua população civil. Apenas em 2011, e na sequência das revoltas e das revoluções da Primavera Árabe, foi aprovada uma missão militar com base na responsabilidade de proteger o povo Líbio contra os excessos despóticos do regime de Muammar Kadhafi, a qual previa estabelecer uma zona de exclusão aérea – resolução S/1973 (2011) –, uma das opções mais severas equacionadas na panóplia de intervenções que a responsabilidade de proteger contempla.

A transição na Líbia

O efeito da Primavera Árabe na Líbia teve um desfecho, *a priori*, pouco previsível: o fim de um regime despótico – com mais de quarenta anos – em menos de nove meses.

As medidas de extrema repressão – impostas pela elite no poder – contra a própria população e a postura de Muammar Kadhafi – contrária à negociação de um processo de transição –, impuseram a opção por uma intervenção internacional, aprovada pelo Conselho de Segurança em pouco mais de um mês após o início das revoltas. A responsabilidade internacional de proteger o povo líbio dos crimes contra a Humanidade – infligidos pelo regime de Muammar Kadhafi – congregou o raro consenso da Rússia e da China por uma intervenção internacional, mas também o singular apoio da Liga Árabe, da União Africana e da Organização da Conferência Islâmica.

Contudo, a resolução S/1973 (2011) – e ao abrigo da responsabilidade de proteger – apenas mandatava a NATO a impor uma zona de exclusão aérea para proteger a população civil e em parte alguma do documento era autorizada a ajuda militar às forças rebeldes ou o bombardeamento cirúrgico de edifícios não militares, situação que provocou reacções negativas por parte da Rússia, China, Liga Árabe, União Africana, Organização da Conferência Islâmica e também de Gareth Evans – um dos pais fundadores da doutrina da responsabilidade de proteger. Neste sentido, a missão militar da NATO revelou-se não só determinante para a deposição do regime líbio, como também vital para a morte de Muammar Qadhafi, alegadamente, às mãos de um agente francês em território líbio.

Após a extensão do mandato das Nações Unidas pela NATO na Líbia, a futura execução da responsabilidade de proteger, pelo Conselho de Segurança, terá que enfrentar o estigma do precedente criado com a intervenção militar contra o tirânico regime de Muammar Kadhafi. E se tal não aconteceu quando novas resoluções ao abrigo da responsabilidade foram posteriormente aprovadas (Costa do Marfim, Sudão e Iémen) – contemplando outras medidas de intervenção além das militares –, o mesmo não

acontece quando medidas mais severas são equacionadas para responder ao despotismo de Bashar al-Assad contra a sua população.

A Guerra Civil na Síria

Após um ano e meio de revoltas que originaram 31.000 mortos e 327.944 refugiados, a aprovação de sanções históricas pela Liga Árabe e pela estrutura das Nações Unidas contra o regime de Bashar al-Assad, o fracasso da missão de observação da Liga Árabe/Nações Unidas, a demissão de Kofi Annan como enviado especial das Nações Unidas/Liga Árabe à Síria e a sua sucessão por Lakhdar Brahimi, o espectro do fiasco das tentativas de aprovação de resoluções pelo Conselho de Segurança... é agora consensual que o que quer que esteja a acontecer na Síria encaixa já na definição de guerra civil, i.e., “grupos armados de oposição [ao regime] são capazes de montar uma resistência eficaz contra o Estado (...) dentro das fronteiras do país [e] controlando algumas partes do território [causando mais de mil mortos]”³.

“**Após a extensão do mandato das Nações Unidas pela NATO na Líbia, a futura execução da responsabilidade de proteger, pelo Conselho de Segurança, terá que enfrentar o estigma do precedente criado com a intervenção militar contra o tirânico regime de Muammar Qadhafi.**”

Contudo, um ano e meio de fracassos internos e externos para alcançar consensos quanto ao futuro da Síria, têm agora que equacionar o alastramento efectivo dos combates além do território sírio: primeiro no Líbano e agora na Turquia. O risco de um conflito à escala regional – um dos motivos na base das justificações para a não intervenção *a priori* – é cada vez mais perceptível após a aprovação, pelo Parlamento turco, de acções militares de retaliação contra alvos na Síria e da sua extensão a alvos curdos no norte do Iraque. O perigo de alastramento da guerra civil síria – entre alauítas e árabes sunitas – à Turquia, ao Iraque, ao Líbano e ao Irão, não só aumentaria as conjecturas de um fatal conflito regional, como aumentaria as hipóteses dos respectivos movimentos secessionistas e a consequente fragmentação de estados na região.

Um ano e meio após o início da repressão de Bashar al-Assad contra a sua população e o respectivo fracasso dos instrumentos à disposição da estrutura das Nações Unidas/Liga Árabe para responder de forma decisiva a esta crise humanitária crítica, torna-se evidente que o precedente criado com o contributo explícito da missão da

NATO para a transição de regime na Líbia e o prenúncio do transbordo da guerra civil síria à Turquia, colocam complexos constrangimentos à forma como se interpretam as (des)vantagens de uma intervenção militar neste difícil cenário geopolítico.

Conclusões

A responsabilidade de proteger anunciava-se como o instrumento das Nações Unidas capaz de conciliar a urgência de algumas intervenções humanitárias com a renitência do Estado soberano, ultrapassando os dilemas inerentes ao intervencionismo dos anos 1990. Se tal ficou demonstrado em 2011, com a aprovação da missão militar da NATO – mandatada pela resolução S/1973 (2011) – sobre a acção repressiva de Muammar Kadhafi contra a sua própria população, o mesmo não acontece, em 2012, com a incapacidade estrutural das Nações Unidas em gerar uma resposta decisiva e capaz de minimizar as execuções despóticas do regime de Bashar al-Assad.

É certo que o crescente recurso ao princípio e a progressiva implementação da responsabilidade de proteger em norma constitui uma alteração normativa face ao paradigma da não-intervenção dominante nos debates sobre o intervencionismo dos anos 1990. Contudo, e após as revoltas e as transições da Primavera Árabe, a necessidade de equilibrar a não-intervenção com a não-indiferença e a urgência de fazer descolar o rótulo de «mudança de regime» que a responsabilidade de proteger adquiriu com a extensão do mandato da resolução S/1973 (2011) pela NATO na Líbia, são desafios determinantes para a sobrevivência da doutrina mas que não serão compatíveis com o fracasso da responsabilidade de proteger o povo sírio, quer pelo regime de Bashar al-Assad, quer pela estrutura das Nações Unidas. ■

Notas

¹ “Syria regional refugee response”, UNHCR, 05/10/2012.

² “Syrian death toll tops 31,000 – Syrian Observatory”, Asharq Al-Awsat, 05/10/2012.

³ DOYLE, Michael e SAMBANIS, Nicholas – *Making war and building peace*. Princeton: Princeton University Press 2006, p. 31.



1.11 • Conjuntura internacional

La libertà di religione nella nuova costituzione del Marocco

Mario G. Losano

LIMITIAMO LO SGUARDO A QUELLA PARTE DEL MEDITERRANEO in rivolta dalla primavera del 2011. Il colonialismo non ha creato delle élites locali in grado di gestire una transizione alla democrazia. Questa è la grande incognita ancora oggi, mezzo secolo dopo l'inizio della decolonizzazione con la conferenza di Bandung. Infatti, rovesciati i locali regimi dittatoriali (rimasti decenni al potere anche per l'appoggio dell'Occidente) non si vede una borghesia diffusa in grado di sostenere una transizione democratica e di impedire controrivoluzioni. In particolare, si sa ben poco sulla struttura sociale del movimento degli insorti nei singoli Stati arabi. Il colonialismo e, poi, le dittature hanno impedito il formarsi di una società civile organizzata. A mio giudizio, le uniche forme di aggregazione sociale oggi realmente radicate sono legate non a ideologie politiche, ma all'Islam. Inoltre in alcuni Stati – Egitto e Tunisia, ad esempio, ma non la Libia – anche l'esercito costituisce un'organizzazione alternativa al potere politico e, in parte, anche all'Islam.

Emblematico è il caso dei Fratelli Musulmani in Egitto. In un primo momento non hanno partecipato alla sommossa, poi la affiancarono in una posizione defilata, in attesa che si precisasse una soluzione. C'è chi considera – per esempio, Bernhard-Henry Lévy – che questo loro atteggiamento moderato sia puramente tattico, sapendo che in questo momento un atteggiamento fondamentalista non avrebbe grande seguito. Ma dopo? Quando all'entusiasmo di piazza Tahrir succederanno i problemi e le difficoltà della ricostruzione democratica? Non si può escludere un loro ritorno in forza: non ogni rivoluzione libertaria termina necessariamente con una costruzione democratica.

La funzione dell'esercito negli eventi del gennaio-febbraio 2011 viene spesso interpretata come un'apertura verso la via turca alla democrazia, anche se si tratta di una democrazia autoritaria in evoluzione.

Molto dipende anche dall'atteggiamento titubante dell'Occidente, deludente fin dall'inizio della rivolta in Tunisia, tardivo ed incerto nell'appoggio alla Libia e francamente inaccettabile dopo mesi di stragi in Siria.

Le strutture democratiche hanno bisogno di cittadini informati e di strutture politiche che consentano loro una scelta fra più partiti indipendenti, ma le autocratie islamiche hanno accuratamente evitato di creare queste condizioni. Però le nuove tecnologie – dalla televisione a internet – hanno consentito l'arrivo di informazioni altrimenti precluse e, quindi, il formarsi di aspirazioni che i regimi autocratici non potevano soddisfare. Il risentimento atavico e la

miseria presente confrontata con l'opulenza occidentale (spesso televisivamente gonfiata, come anni fa avvenne in Albania) sono di certo uno degli ingredienti delle rivolte attuali.

L'Occidente ha reagito male, in particolare l'Unione Europea, che ha la difficoltà di coordinare 27 Stati. Ma su questo atteggiamento ambiguo ha influito soprattutto un populismo sempre più pressante, che usa come strumento politico ed elettorale il timore di un'immigrazione in massa dal Mediterraneo meridionale. Così, il populismo europeo – e italiano in particolare – ha creato uno zoccolo duro di *consumatori consenzienti*, che fronteggia ora con ostilità le società islamico-mediterranee; esse invece hanno creato masse di *consenzienti non consumatori*, che dell'Occidente ambiscono più i modelli di consumo che quelli di democrazia.

In questo clima, alla democrazia parlamentare potrebbe sostituirsi la democrazia autoritaria (o bonapartista), regime quanto mai vario, come dimostra qualche esempio bibliografico¹. Un altro rischio è che le società islamico-mediterranee optino per il modello populista europeo. Anche qui potrebbe verificarsi un parallelismo con il 1989 europeo, quando gli Stati dell'Est si ribellarono in nome della democrazia, ma importarono subito quanto di peggio aveva prodotto il capitalismo.

Libertà di coscienza e libertà di religione nella nuova costituzione del Marocco del 2011

Una prima conseguenza giuridica della "primavera araba" è stata la preparazione di un progetto di costituzione del regno del Marocco, mirante ad anticipare e quindi a depotenziare le sommosse che già travagliavano gli altri Stati arabi del Mediterraneo.

Nella prima bozza era prevista la libertà religiosa: "In linea di principio, la nuova Costituzione affermava che «l'Islam è la religione di Stato, però la libertà di fede è garantita per legge». Alla fine, il testo non incluse questa disposizione a causa della resistenza degli islamisti". Di conseguenza, "il Marocco sarà uno «Stato mussulmano»: affermazione dovuta alla pressione degli islamisti del Partito Giustizia e Sviluppo, che minacciavano di fare una campagna per il «no» nel referendum, se la costituzione avesse sancito la «libertà di coscienza». Il Partito Giustizia e Sviluppo temeva le «conseguenze di questa disposizione sulla nostra identità islamica», secondo l'affermazione del segretario generale di questo raggruppamento. L'idea che i laici potessero infrangere il digiuno in pubblico durante il Ramadan o che la libertà sessuale o l'omosessualità si convertissero in una pratica «banale e pubblica» scandalizza gli islamisti"².

Il progetto così rivisto venne sottoposto a referendum costituzionale il 1° luglio 2011 ed approvato con una schiacciante maggioranza. In questo testo "riformista" l'Islam è presente con forza e pone quindi in concreto l'irrisolto problema della libertà di coscienza, di cui si è già parlato in generale. Qui di seguito vengono proposti, nel testo francese, gli articoli della costituzione marocchina che richiamano direttamente la religione islamica, mettendo in corsivo i passi su cui concentrare l'attenzione. I diritti umani e le libertà fondamentali vengono trattati con grande cautela e non senza ambiguità, ed è quindi possibile che il testo in arabo presenti le stesse difficoltà linguistiche già esposte a proposito della libertà di religione (cfr. § 8).

“
Il progetto così rivisto venne sottoposto a referendum costituzionale il 1° luglio 2011 ed approvato con una schiacciante maggioranza. In questo testo "riformista" l'Islam è presente con forza e pone quindi in concreto l'irrisolto problema della libertà di coscienza [...]

”

Il *Preambolo* – che "fa parte integrante della Costituzione" – si richiama al pluralismo etno-culturale del Marocco, ma accorda alla religione islamica una "preminenza", che giuridicamente è vaga (ma che può influenzare l'interpretazione di tutti i testi giuridici di livello infracostituzionale) e che riaffiora successivamente nei punti nodali della costituzione stessa.

État musulman souverain, attaché à son unité nationale et à son intégrité territoriale, le Royaume du Maroc entend préserver, dans sa plénitude et sa diversité, son identité nationale une et indivisible. Son unité, forgée par la convergence de ses composantes araboislamique, amazighe et saharo-hassanie, s'est nourrie et enrichie de ses affluents africain, andalou, hébraïque et méditerranéen. *La prééminence accordée à la religion musulmane dans ce référentiel national* va de pair avec l'attachement du peuple marocain aux valeurs d'ouverture, de modération, de tolérance et de dialogue pour la compréhension mutuelle entre toutes les cultures et les civilisations du monde. Nei riguardi dei trattati internazionali il Marocco annuncia un impegno a sottoscriverli (però

«dans le respect de son identité nationale *immuable*»), mentre nei riguardi dei diritti umani mostra una benevola propensione: si tratta quindi di dichiarazioni di buona volontà, ma nulla di più.

Mesurant l'impératif de renforcer le rôle qui lui revient sur la scène mondiale, le Royaume du Maroc, membre actif au sein des organisations internationales, *s'engage à souscrire aux principes, droits et obligations énoncés dans leurs chartes et conventions respectives, il réaffirme son attachement aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus*, ainsi que sa volonté de continuer à œuvrer pour préserver la paix et la sécurité dans le monde.

La primazia dell'Islam ritorna inequivocabilmente nell'art. 1: «*La nation s'appuie dans sa vie collective sur des constantes fédératrices, en l'occurrence la religion musulmane modérée, l'unité nationale aux affluents multiples, la monarchie constitutionnelle et le choix démocratique*» e, come già si è visto, «*La prééminence accordée à la religion musulmane dans ce référentiel national va de pair avec l'attachement du peuple marocain aux valeurs d'ouverture, de modération, de tolérance*». Resta da vedere, in futuro, quale peso verrà attribuito in concreto all'aspetto «moderato» dell'Islam e ai «desseins tolérants de l'Islam» (art. 3).

Fondamentale è l'art. 3: «*L'Islam est la religion de l'État, qui garantit à tous le libre exercice des cultes*». Esso garantisce la libertà di culto (ma non di religione) e rende l'Islam religione di Stato: con questo articolo il Marocco si dichiara univocamente Stato confessionale. A differenza della precedente costituzione, il Re del Marocco diviene anche il capo religioso dello Stato e dirige gli enti da cui dipende l'applicazione del diritto islamico:

Le Roi, Amir Al Mouminine, veille au respect de l'Islam. Il est le Garant du libre exercice des cultes. Il préside le Conseil supérieur des Oulémas, chargé de l'étude des questions qu'il lui soumet. Le Conseil est la seule instance habilitée à prononcer les consultations religieuses (Fatwas) officiellement agréées, sur les questions dont il est saisi, et ce sur la base des principes, préceptes et desseins tolérants de l'Islam. Les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement du Conseil sont fixées par dahir. Le Roi exerce par dahirs les prérogatives religieuses inhérentes à l'institution d'Imarat Al Mouminine qui Lui sont conférées de manière exclusive par le présent article (art. 3).

Poiché il Marocco si presenta ora come una monarchia costituzionale, la nuova costituzione regola la formazione dei partiti politici nell'art. 7, ma ne limita l'attività in funzione della religione islamica.

Les partis politiques ne peuvent être fondés sur une base religieuse, linguistique, ethnique ou régionale, ou, d'une manière générale, sur toute base discriminatoire ou contraire aux Droits de l'Homme. Ils ne peuvent avoir pour but de porter atteinte à la religion musulmane, au régime monarchique, aux principes consti-

tutionnels, aux fondements démocratiques ou à l'unité nationale et l'intégrité territoriale du Royaume.

L'immunità parlamentare viene meno se il voto o l'opinione mette in discussione l'Islam o la monarchia.

Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi ou recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion d'une opinion ou d'un vote émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, hormis le cas où l'opinion exprimée met en cause la forme monarchique de l'État, la religion musulmane ou constitue une atteinte au respect dû au Roi (art. 64).

Infine, la natura di Stato confessionale viene resa immutabile dall'art. 175:

Aucune révision ne peut porter sur les dispositions relatives à la religion musulmane, sur la forme monarchique de l'État, sur le choix démocratique de la nation ou sur les acquis en matière de libertés et de droits fondamentaux inscrits dans la présente Constitution.

Come primo commento a questa costituzione, in attesa di studi più approfonditi, possono valere le osservazioni formulate già prima del referendum, poiché da esso il progetto della costituzione uscì invariato. «Il Monarca perde il suo carattere «sacro» e sarà solo inviolabile, come il Capo dello Stato spagnolo. Continuerà a insignirsi del titolo

di Protettore dei Credenti, cioè di capo spirituale dei musulmani. I temi religiosi continueranno ad essere di sua esclusiva competenza». Benché l'Islam sia la religione dello Stato (art. 3), l'art. 41 della Costituzione stabilisce che il re «è il garante della libertà dell'esercizio della religione». Così «il Marocco conferma il suo riconoscimento della libertà di culto, ma non della libertà di coscienza, il che ad esempio impedisce a un musulmano di cambiare religione»³.

La nuova costituzione del Marocco contiene numerose aperture che non è qui possibile esaminare e va quindi valutata con benevolente attenzione; essa però conferma la preclusione alla libertà di religione in un contesto statale islamico.

In Libia, con la fine della guerra civile, si porrà un problema analogo, perché – non appena i ribelli prospetterono l'emanazione di una nuova costituzione verso il 2013 – i gruppi islamici fecero subito sentire la loro voce⁴, per indirizzare la Libia verso una forma istituzionale con l'Islam come religione di Stato e la *sharia* come sistema giuridico. È troppo presto per fare previsioni, ma prima o poi bisognerà rispondere a questo interrogativo: una repubblica islamica può essere considerata anche democratica? Sino a che punto una democrazia autoritaria è equiparabile a una democrazia parlamentare? Per ora, queste domande restano senza risposta. ■

Notas

¹ In ordine cronologico: Gerhard Leibholz (ed.), *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritaria*, Milano 1996 (l'originale tedesco è del 1933); Guido Quazza (ed.), *Germania federale ed Europa: l'ombra della democrazia autoritaria*, Torino 1978; Luigi Ferrajoli – Danilo Zolo, *Democrazia autoritaria e capitalismo maturo*, Milano 1978; Mauro Volpi, *La democrazia autoritaria: forma di governo bonapartista e 5.^a Repubblica francese*, Bologna 1979; Fausto Bertinotti, *Democrazia autoritaria*, Datanews, Roma 1992; Antonio Gibelli, *Berlusconi passato alla storia. L'Italia nell'era della democrazia autoritaria*, Roma 2010. Cfr. anche Edson Luis de Almeida Teles, *Brasil e África do Sul: os paradoxos da democracia. Memória política em democracias com herança autoritária; Brazil and South Africa: the democracy's paradoxes – political memory in democracies with authori-*

tarian legacy, Publisher: 2007 Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP.

² «ABC», 18 de junio de 2011, p. 30.

³ «El País», 18 de junio de 2011, p. 2.

⁴ Le attuali vicende della Libia mi riportano a uno dei miei primi studi: Mario G. Losano, *Libia 1970. Materiali sui rapporti fra ideologia ed economia nel terzo mondo*. Corso di filosofia politica, Università di Milano. Anno Accademico 1969-70, Cooperativa Libreria Università Torinese, Torino 1970, II-159 pp. Cfr. inoltre Burchard Brentjies (Hrsg.), *Lybien in Vergangenheit und Gegenwart*, Martin-Luther-Universität, Halle (Saale) 1979, 145 pp. (Materialien einer wissenschaftlichen Arbeitstagung aus Anlass des 10. Jahrestages der lybischen Revolution 1969); Angelo Del Boca, *Gli italiani in Libia. Dal fascismo a Gheddafi*, Laterza, Roma – Bari 1988.

1.12 • Conjuntura internacional

Israel: as batalhas de “Bibi” (I)

Margarida Santos Lopes

UMA DAS MAIS EXTRAORDINÁRIAS “revoluções” no Médio Oriente ocorreu nos Estados Unidos. Em Novembro de 2012, pela primeira vez numa eleições presidenciais, os judeus norte-americanos não escolheram o candidato que mais cortejou Israel (o republicano Mitt Romney) mas aquele que o primeiro-ministro Benjamin Netanyahu se esforçou tanto por derrotar (o democrata Barack Obama). Como escreveu Larry Derfner na revista *online* +972, conotada com a esquerda secular: “Foi vencido o nacionalismo judaico e triunfou o humanismo judaico”.

“Todas as eleições israelitas”, observou Derfner, que também foi colunista do jornal *The Jerusalem Post*, ligado à direita, “têm sido uma batalha entre aqueles dois campos antagónicos”, mas essa divisão nunca se verificara nos EUA. E quando confrontados com ela, 70% dos 6,5 milhões de judeus norte-americanos ofereceram a Obama um segundo mandato de quatro anos, ignorando as advertências de Netanyahu. Mais: segundo uma sondagem do grupo de pressão J. Street, inquiridos sobre as prioridades na hora de votar, “só 10%” dos judeus norte-americanos responderam que era Israel. “Nove em cada dez” enumeraram problemas como o desemprego e os cuidados de saúde.

Para Derfner, “é justo dizer” que, nesses 70% “estiveram todos os judeus norte-americanos humanistas e nenhum nacionalista, aquele que vê o mundo em termos de ‘nós versus eles’.” Foi “um duro golpe”, acrescentou, “para os republicanos, a direita judaica americana, o *lobby* israelita, Netanyahu, o Likud-Beitenu [aliança com o partido extremista de Avigdor Lieberman] e os colonos.” Netanyahu interveio sem pudor na campanha nos EUA e fez tudo para embarçar o Presidente, incluindo exigir ao principal aliado que definisse “linhas vermelhas” para travar o programa nuclear do Irão, fazendo pairar o espectro de uma guerra que Israel poderia travar sem luz verde prévia de Washington. Já em 2010, segundo o ex-espião da Mossad Yossi Melman, Netanyahu e o seu anterior ministro da Defesa Ehud Barak “tencionavam desencadear uma série de acontecimentos que criasse tensão e provocasse o Irão, conduzindo eventualmente a uma guerra que pudesse arrastar os EUA”. Isso, refere Melman, “criaria factos incontrolláveis no terreno”. No final de uma reunião ultra-secreta, o então chefe de Estado-maior Gabi Ashkenazi, e o antigo director da Mossad Meir Dagan terão convencido todo o “gabinete restrito de segurança”, de que a “uma deriva messiânica não só causaria uma guerra

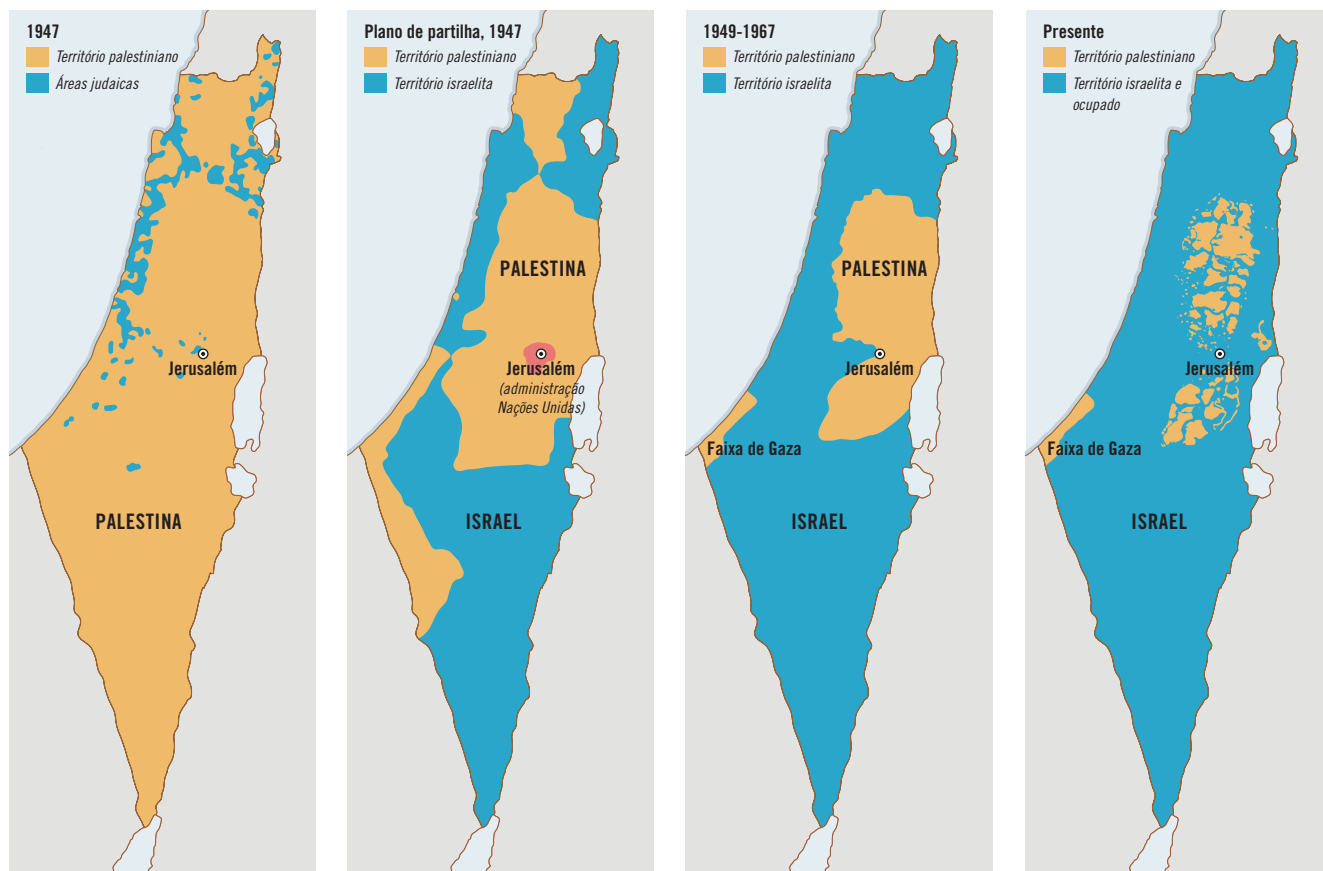
regional como arruinaria décadas de cooperação estreita e estratégica com os EUA.”.

Não admira, pois, que Derfner tenha qualificado a derrota da dupla Netanyahu-Romney como um tremor de terra. “Talvez desde o 11 de Setembro que vemos os republicanos e Israel unidos contra o resto do mundo, juntos crescendo cada vez mais beligerantes e paranóicos.” Os 70% de judeus que votaram em Obama “rejeitaram essa mentalidade – e se a América e 70% dos judeus a rejeitaram, imaginem o que o resto do mundo pensa.”.

Em Israel, nas eleições de 22 de Janeiro, Netanyahu também foi confrontado com o resultado inesperado, ao não prever a ascensão de duas importantes forças políticas: o partido centrista Yesh Atid, liderado por Yair Lapid, que conseguiu um surpreendente segundo lugar, e o Bayit Yehudi, de Naftali Bennett, milionário de extrema-direita. O Likud-Beitenu ficou com 31 lugares dos 120 no Knesset (Parlamento).

Viver sem uma solução

Em Novembro, o alegado “estado de choque” de Netanyahu não impediu que, logo após a reeleição de Obama, o Ministério da Habitação de Israel anunciasse a abertura de um concurso para mais 1.300 casas a serem construídas, ilegalmente, em Jerusalém Oriental e na Cisjordânia.



Perda de território palestino de 1947 a 2012. Adaptação: OBSERVARE.

Desautorizado pelos chefes de segurança quanto ao Irão – no segundo mandato, analistas prevêem que Obama (cuja primeira visita oficial foi ao Médio Oriente) insistirá na via diplomática, até porque da República Islâmica a “linha dura” tem enviado sinais de que já não é tabu negociar com o “grande satã” –, Netanyahu decidiu virar-se para o *dossier* palestino. Em Novembro de 2012, o comandante militar do Hamas em Gaza, Ahmad Jabari, foi morto no decurso de uma ofensiva com *drones* (aparelhos não tripulados) do Exército israelita. A operação, designada *Pilar de Defesa*, marcou o regresso aos assassinios selectivos e extrajudiciais, depois de o movimento islamista, com arsenais alegadamente reforçados, incluindo mísseis Fajr capazes de atingir Telavive, ter lançado sobre o Sul de Israel mais de uma centena de *rockets*. Muitos analistas em Telavive já previam uma nova ofensiva em larga escala (aérea e até terrestre). Alguns notaram o *timing* desta escalada – e um padrão que se repete: ocorreu quando Jabari negociava uma trégua permanente; cerca de quatro anos depois da *Operação Chumbo Endurecido* (2008-09); e em vésperas de novas eleições em Israel. Na oposição, ouviram-se vozes contra “um governo pirómano”. Ao assassinio de Jabari seguiu-se uma escalada de violência que obrigou os EUA a intervir junto do Egipto para que o novo governo da Irmandade Muçulmana negociasse um cessar-fogo.

Após aceitar as condições do Cairo para pacificar a sua “fronteira” com Gaza, incluindo o fim de (algumas) restrições à entrada de pessoas e bens, Netanyahu enfrentou uma significativa derrota na frente diplomática, quando a Assembleia Geral da ONU adoptou, em 29 de Novembro, uma resolução promovendo a Palestina de “entidade observadora não membro” a “Estado observador não membro” da organização-estatuto igual ao do Vaticano. A resolução teve 138 votos a favor (incluindo o de Portugal), nove contra (um deles, o dos EUA e, naturalmente, o de Israel), e 41 abstenções – sendo a mais extraordinária, a da Alemanha.

O resultado foi lido como um sinal da comunidade internacional de que o presidente da Autoridade Palestiniana, Mahmoud Abbas, deve ser apoiado e não ostracizado. O Hamas tem obtido de Israel mais concessões, pela via militar (designadamente, a libertação de centenas de prisioneiros), do que Abbas e a sua Fatah, em negociações políticas. A data marcada para a votação foi simbólica: o aniversário da divisão da Palestina em dois Estados em 1948. A votação favorável por parte da Assembleia-Geral, onde não há direito a veto, abre um cenário sombrio: o de a Palestina poder ser também aceite como membro do Tribunal Criminal Internacional da ONU, em Haia (Holanda), e requerer o julgamento de líderes israelitas por crimes de guerra – estabelecendo um precedente para que outros países (em especial os que já aplicam sanções aos produtos provenientes de colonatos) sigam o exemplo.

A realidade é que o “processo de paz” iniciado em Oslo, em 1992, está totalmente paralisado, e nem gestos como o de Abbas de renunciar ao direito de retorno à sua terra natal, agora em território israelita,

NÚMEROS DA OCUPAÇÃO

- Depois dos Acordos de Oslo assinados entre Israel e a Organização de Libertação da Palestina, em 1992, a Cisjordânia foi dividida em três áreas: Área A: Sob controlo da Autoridade Palestiniana; Área B: Sob controlo israelo-palestiniano; Área C: Sob controlo exclusivo de Israel.
- Na Área C, que representa cerca de 60% de toda a Cisjordânia, vivem entre 90.000 e 150.000 palestinianos, de um total de 2,5 milhões no território ocupado na guerra de 1967 e que os colonos judeus designam pelo nome bíblico de Judeia e Samaria¹.
- Em toda a Cisjordânia, 42% da terra está reservada a colonatos². Em Julho de 2012, o movimento dos colonos anunciou que estes totalizavam 350.000 na Cisjordânia – um aumento de 15.000 face ao ano anterior. A previsão era a de que, à taxa de crescimento actual de 4,5%, o número elevar-se-á a meio milhão num período de 4 anos³.
- Cerca de 1.100 palestinianos, mais metade dos quais crianças, foram desalojados à força depois de as autoridades israelitas terem ordenado a destruição das suas casas em 2011, segundo o gabinete das Nações Unidas para a Coordenação das Questões Humanitárias (OCHA). Trata-se de um aumento de 80% em comparação com 2010. O OCHA contabilizou “622 estruturas destruídas” – um acréscimo de 42% face ao ano anterior, incluindo naquela percentagem “222 casas, 170 abrigos para animais, duas escolas e duas mesquitas”. A maioria das demolições (90%) e os desalojamentos (92%) ocorreu na Área C⁴.
- Segundo investigações da ONU, em 2011, colonos extremistas lançaram cerca de 300 ataques contra propriedades palestinianas (incluindo 10.000 árvores arrancadas ou danificadas), causando mais de 100 vítimas palestinianas. O número de incidentes violentos contra palestinianos também registou um aumento – de 200 em 2009 para mais de 400 em 2011. A organização israelita de direitos humanos Yesh Din, refere que, dos 781 ataques de colonos que registou desde 2005, 90% dos casos foram arquivados sem que ninguém fosse responsabilizado ou condenado⁵.
- Na Faixa de Gaza vivem 1,6 milhões de palestinianos, 50% dos quais têm menos de 18 anos. Um total de 38% vive na pobreza; cerca de 31% da força activa e 47% dos jovens estão desempregados. O rendimento económico desceu 20% nos últimos cinco anos. Um terço das terras agrícolas e 85% das águas piscatórias não têm uso devido às medidas militares israelitas. Cerca de 90% da água que provém do aquífero sem tratamento de Gaza não é potável. Entre 50 e 80 milhões de esgotos não tratados são lançados diariamente ao mar⁶.

¹ National Public Radio (NPR). ² Council for European-Palestinian Relations (CEOR). ³ *Times of Israel*. ⁴ The Palestinian Information Center. ⁵ Foreign Policy. ⁶ Council for European-Palestinian Relations (CEOR).

lita, mereceu uma resposta positiva de Netanyahu. Um dos seus antigos conselheiros e agora potencial parceiro de governo, Naftali Bennett, propôs uma anexação de 60% da Área C da Cisjordânia (sob controlo exclusivo de Israel e onde se encontra a maioria dos colonatos), gerando um coro de críticas na diáspora judaica e até numa parte da direita israelita. Esse plano, a ser posto em prática, enterraria de vez a solução de dois Estados.

“
[Com a eleição de Obama] foi vencido o nacionalismo judaico e triunfou o humanismo judaico.”

Na esquerda e centro-esquerda, as esperanças de evitar um Estado único também começam a diminuir. Nahum Barnea, uma das personalidades mais reverenciadas em Israel (mantém-se um pacifista apesar de a sua filha ter sido morta num atentado suicida), escreveu no diário hebraico de maior circulação, *Yediot Abronot*: “Os colonos ganharam. São parte de Israel. Não podem ser desenraizados ou erradicados. O ponto em que Israel poderia e deveria ter restringido o movimento colonial já está há muito ultrapassado. É melhor reconhecermos o facto e seguir em frente.”

O sinal de alarme mais sonante foi dado por Henry Siegman, presidente do *US/Middle East Project*, que num artigo intitulado *The Triumph and Tragedy of Greater Israel*, escreveu: “O processo de paz no Médio Oriente está morto. Mais precisamente, a solução de dois Estados está morta;

o processo de paz pode continuar indefinidamente se o governo israelita não mudar de rumo. A solução de dois Estados não morreu de morte natural. Foi estrangulada à medida que os colonatos judaicos na Cisjordânia foram sendo expandidos por sucessivos governos israelitas de maneira a impedir a emergência de um Estado palestiniano viável. O projecto de colonização atingiu a sua irreversibilidade intencional [...] devido ao poder político dos colonos e dos seus apoiantes dentro de Israel que têm interesses ideológicos e económicos na permanência dos colonos.”

Siegman crê que “a questão já não pode ser se o actual impasse pode resultar num só Estado; isso já aconteceu. Também não se levanta a questão sobre se as políticas do governo conduzirão ao que se pode, legitimamente, designar por *apartheid* (...). Os palestinianos já vivem esta realidade de um só Estado, privados de todos os direitos, prisioneiros em enclaves cercados por postos militares de controlo, muros de separação, barreiras de estrada, vedações de arame farpado e uma rede de auto-estradas ‘só para judeus’”.

Evocando Moshe Dayan, defunto chefe de Estado-Maior e ministro da Defesa, Siegman recorda que, em 1968, conquistados a Cisjordânia (incluindo Jerusalém Leste) e Gaza, o Sinai e os Golã, à pergunta sobre o futuro destes territórios respondeu: “Está a ser consumado um facto; o que existe assim deve permanecer”. Em 1977, ano em que o Presidente egípcio Anwar Sadat assinou o primeiro tratado de paz israelo-árabe, Dayan respondeu assim à mesma questão: “Não se trata de saber qual é a solução, mas como viver sem a solução”. ■



1.13 • Conjuntura internacional

Israel: as batalhas de “Bibi” (II)

Margarida Santos Lopes

UM GRANDE ISRAEL será “a perda da identidade judaica” do Estado, e o problema que os EUA terão de enfrentar defende Henry Siegman (Presidente do *US/Middle East Project*), “não é mais onde serão delineadas as fronteiras de um Estado palestino (matéria que Washington deixou aos israelitas para resolverem), mas se estão preparados para defender o que será cada vez mais visto, por toda a gente, como um regime de *apartheid*.” Siegman sugere aos palestinos a dissolução da Autoridade Palestiniana, o fim da rivalidade Fatah-Hamas e uma luta pela cidadania plena no Grande Israel que já habitam. Ao fazê-lo, “os palestinos estarão a desafiar não apenas a população israelita mas também os EUA e a comunidade internacional para que se insurjam contra o governo mais reacionário da história de Israel.” E, “se essa solução não ressuscitar a solução de dois Estados, nada o conseguirá; nesse caso, não poderia haver melhor calendário para a luta que os palestinos iniciaram pela cidadania e direitos iguais no Grande Israel.”

Os testemunhos de seis antigos chefes do serviço de segurança interna, Shabak ou Shin Bet, num documentário, *The Gatekeepers*, são extremamente relevantes. O realizador, Dror Moreh, acredita que a confissão individual e colectiva que obteve nos seus encontros com Avraham Shalom (1980-1986), Yaakov Peri (1988-1994), Carmi Gillon (1994-1996), Ami Ayalon (1996-2000), Avi Dichter (2000-2005) e Yuval Diskin (2005-2011) influenciou as últimas eleições israelitas, apesar de a ocupação e os palestinos terem estado quase ausentes da campanha. “Estes homens são venerados em Israel como heróis e quando eles reconhecem que a ocupação nos está a destruir, as pessoas ouvem-nos, porque eles não são pacifistas, mas têm sido os nossos guardiões”, disse Doreh à autora deste artigo.

“Eles sabem o que falam, quando expõem os seus dilemas e acções”, enfatiza Moreh. Avraham Shalom, o mais velho, com 85 anos, ajudou a capturar Adolf Eichman, o artífice do Holocausto, e a perseguir os autores do massacre dos atletas israelitas nos Jogos Olímpicos de Munique. Yaakov Peri, que enfrentou a primeira Intifada de 1987, mandou assassinar, em Tunes, o ideólogo da sublevação e “número dois” da OLP, Abu Jihad. Carmi Gillon, não conseguiu impedir o assassinio de Yitzhak Rabin, a 4 de Novembro de 1995, por um activista da extrema-direita judaica, mas em Janeiro de 2006, ordenou a decapitação (com um telemóvel armadilhado) de Yahya Ayyash, o “engenheiro bombista” do Hamas.

Ami Ayalon, 68 anos, teve de travar uma “guerra implacável contra o terror” sob a liderança de três primeiros-ministros: Shimon Peres, Netanyahu e Ehud Barak. Avi Dichter, antigo comando da

lendária unidade militar Sayeret Matkal, tomou posse, em 2000, com a alvorada da segunda e mais sanguinária Intifada. Terá sido ele (já envolvido na morte do “engenheiro” Ayyash) quem deu luz verde aos assassinios de Salah Shehade (2002) e do xeque Ahmad Yassin (2004), respectivamente, o líder da ala militar e o guia espiritual do Hamas. Também encorajou Ariel Sharon à retirada unilateral de Gaza e à construção do “muro de separação” na Cisjordânia.

“
O diálogo com o inimigo é essencial. Não há nada a perder.”

Se os anteriores cinco chefes do Shin Bet já não estavam no activo, Yuval Diskin ainda chefiava a agência quando Moreh o entrevistou duas vezes, no seu escritório, “indicador do quão alarmante ele considera a situação.” Em 2000, foi Diskin quem liderou a operação para “destruir as infraestruturas militares do Hamas” na Cisjordânia. Em 2003, durante uma licença sabática, foi conselheiro de Meir Dagan, o então chefe da Mossad – ambos críticos da política de Netanyahu em relação ao programa nuclear iraniano (ameaça de guerra), porque “o regime em Teerão não é irracional”. Em 2005, Diskin foi promovido a director do Shin Bet, tendo “aperfeiçoado a doutrina dos assassinios selectivos de que terá sido o artífice”. Evocando Yeshayahu Leibowitz, um dos maiores intelectuais do judaísmo, Moreh confrontou Diskin com a avaliação feita, em 1968, pelo professor que cunhou a controversa expressão “judeu nazi”: a ocupação transformará Israel num estado policial, o que minará a liberdade de expressão e de pensamento, e a democracia. Diskin respondeu: “Subscrovo todas as suas palavras”. Em *The Gatekeepers*, o eloquente Ayalon desabafa: “Questionamo-nos cada vez menos sobre onde vamos parar se a ocupação continuar. [...] A tragédia é que ganhamos todas as batalhas mas estamos a perder a guerra.”

Quem mais surpreendeu Dror Moreh foi Avraham Shalom. “Ele compara a ocupação israelita dos territórios palestinos à ocupação alemã da Europa – não ao Holocausto”, observou o realizador. “É preciso ter em conta que Shalom nasceu em Viena e que, na Kristallnacht, conduzido pela mãe à escola, foi espancado quase até à morte por colegas. Ele diz que sentiu na pele o que significa viver sob um regime racista”. No documentário, Shalom é frontal: “Não há estratégia, só há tática” – um libelo contra os responsáveis políticos. Moreh diz que “não podia apagar” as palavras de Shalom, “ditas com vergonha mas também o orgulho patriótico

de quem agiu para defender e proteger Israel, porque só os judeus podem falar deste modo.” Antes de os ex-chefes do Shin Bet terem partilhado os seus receios com Dror Moreh, face aos perigos da ocupação, já um antigo chefe da Mossad, Efraim Halevy, deixara um aviso no que concerne ao programa nuclear do Irão, país exportador de petróleo mas sem capacidade de o refinar para fazer face a uma crescente procura, e a fraquejar perante sanções internacionais. Numa entrevista, Halevy disse: “O diálogo com o inimigo é essencial. Não há nada a perder. Embora se diga que se falarmos com ele estamos a legitimá-lo, senão falarmos também não lhe retiramos legitimidade. Temos sido demasiado superficiais no modo como lidamos com o inimigo. Será muito difícil chegar a um acordo com o Irão. É preciso ter muita criatividade. E coragem, coragem política. [...] Há duas questões que têm de ser resolvidas de forma clara: o Irão não pode obter capacidade nuclear militar; e a existência de Israel não pode ser um problema.”

Livni, a América e a Europa

O que vai fazer Netanyahu? No momento em que este artigo é escrito, o primeiro-ministro reeleito está enredado em negociações para formar a próxima coligação, em vésperas de uma visita oficial de Barak Obama. O primeiro convite foi endereçado a Tzipi Livni, que foi sua colega no Likud até se juntar a Ariel Sharon no Kadima e depois formar o seu próprio partido Hatnuah (Movimento). “Bibi” deu-lhe a pasta da Justiça (que já antes ela exercera) e a tarefa de formar uma equipa para retomar as negociações com os palestinos. Do pouco que se sabe, por agora, é que a última palavra caberá sempre ao chefe do governo.

Citemos de novo Larry Derfner, analista político, sobre “o golpe de mestre” de Netanyahu ao convidar “A Senhora Processo de Paz”, mais popular no estrangeiro do que em Israel: “Ele tem agora o caminho aberto para o seu governo ideal – composto por ultraortodoxos e direitistas, que são a sua base, mas também aquele que manterá afastados Obama e os europeus, ao dar a aparência – completamente falsa – de que tenciona fazer a paz com os palestinos. Esse será o papel de Livni, e ela ficará feliz por o desempenhar [...] porque sempre o quis, e porque a salva de uma morte política na oposição, depois de ter obtido uns miseráveis seis lugares no Knesset. O mais importante é que Netanyahu já não precisará de Yair Lapid do Yesh Atid, partido centrista – um problema. Se Netanyahu cedesse à sua principal exigência, a de forçar os *baredim* (judeus ultra-ortodoxos) a cumprir o serviço militar, iria enfrentar uma intifada *baredi* e os *baredim* tornar-se-iam seus inimigos”.

O INIMIGO ESTÁ ENTRE OS ÁRABES

Há um provérbio no Médio Oriente —“O inimigo do meu inimigo é meu amigo” — que, talvez, justifique a formação e dissolução de várias alianças regionais, como a que uniu a Síria de Hafez al-Assad ao Irão do *Ayatollah* Khomeini contra o Iraque de Saddam Hussein em 1980 — Damasco e Bagdad governados à época por facções rivais do partido Baas. No entanto, se a criação do Estado de Israel em 1948 fez com que fosse ostracizado pelos vizinhos árabes como “O inimigo” que jamais poderia ser amigo, as recentes sublevações que derrubaram autocratas vitalícios estão, aparentemente, a mudar mentalidades.

O mundo há muito que está habituado à imensa capacidade de autocritica dos israelitas. Historiadores, como Benny Morris ou Tom Segev, foram os primeiros a revelar segredos escondidos em arquivos, reconhecendo “limpezas étnicas” e massacres, cometidos em nome do sonho sionista de Theodor Herzl e que contribuíram para o êxito palestino.

Do lado árabe, essa reflexão tem sido feita, mas de forma lenta, e provavelmente, ninguém ousou ir tão longe como Abdulateef Al-Mulhim comodoro da Marinha Real saudita, que serviu durante 28 anos até à reserva¹. Numa coluna de opinião, que semanalmente publica no jornal *Arab News*, intitulada *Arab Spring and the Israeli enemy*, o oficial superior graduado em 1979 na *State University of New York Maritime College* escreveu: “Por que é que os Estados árabes não gastaram os seus fundos em educação, saúde e infraestruturas e optaram por guerras? Mas a questão mais dura que nenhum árabe quer ouvir é porque é que Israel é o inimigo real do mundo árabe e do povo árabe?”

Naquele artigo, e numa entrevista telefónica que nos deu a partir de Riad², Abdulateef Al-Mulhim justifica por que colocou o dedo na ferida: “Fico com o coração partido ao ver crianças massacradas pela força aérea síria; ao ver a mortandade no Iraque causada pelo sectarismo religioso entre xiitas e sunitas; ao ver inocentes morrerem à fome no Iémen...”

“A destruição e as atrocidades que eu vejo não são culpa de um inimigo externo”, frisou. “São cometidas por aqueles que deveriam proteger as suas populações. O mundo árabe tem muitos inimigos, mas Israel deveria estar no fim da lista. Os principais inimigos são internos: corrupção, falta de liberdade e desrespeito pelos direitos humanos. Os crimes dos ditadores árabes são muito piores do que todas as guerras israelo-árabes. Veja-se o Egito: em vez de reconstruírem um país após a queda de Hosni Mubarak, salafistas querem destruir as Pirâmides.”

Uma solução do conflito com Israel “tem de começar com a resolução da questão dos refugiados palestinos”, precisa Abdulateef Al-Mulhim: “Só podem

ser reconhecidos os refugiados de 1948 e não os de 1967; estes terão um lar na Cisjordânia e na Faixa de Gaza. Pior estão os refugiados que se encontram no Líbano, no Iraque, na Síria, na Jordânia, mas é necessário que os palestinianos aceitem um compromisso.” Porque os árabes, acrescenta, “já não têm tempo e vontade de lutar contra Israel. Os Estados do Golfo, por exemplo, estão a modernizar-se; não lhes interessa outra guerra que possa destruir as suas infraestruturas.”

Abdulateef Al-Mulhim confessou surpresa com a gigantesca onda de elogios e críticas que recebeu após o artigo em que retirou de Israel a etiqueta de inimigo. “Já havia escrito textos mais polémicos, todos eles traduzidos para outras línguas, mas talvez esta reacção se possa explicar pelo difícil momento que vivemos.” Como exemplo de dois artigos “ainda mais críticos”, menciona *What if the Arabs had recognized Israel in 1948?*; e *Is Visiting Jerusalem a recognition of Israel?*, ambos publicados no jornal *Arab News*.

No artigo publicado em Março de 2011, Abdulateef Al-Mulhim lamenta a falta de visão dos árabes quando a ONU propôs a divisão da Palestina do Mandato Britânico. Se a existência de Israel não tivesse sido negada, observa, “os palestinianos teriam conseguido libertar-se das promessas ocas dos ditadores árabes que insistem em dizer-lhes que os refugiados irão regressar às suas casas, que todos os territórios árabes serão libertados e que Israel será lançado ao fundo do mar.” E lamenta: “Alguns líderes árabes têm usado os palestinianos para suprimir os seus próprios povos e se manterem no poder. Cada político árabe, desde 1948, queria ser um herói e era fácil conseguir isso, só tinha de gritar bem alto a sua intenção de destruir Israel, sem mobilizar um único soldado (falar não custa nada).”

Na coluna provocatória sobre Jerusalém, por outro lado, o militar que vive em Khobar, a primeira cidade saudita atacada pela al-Qaeda em 1996, aplaude Anwar Sadat, o Presidente egípcio que pagou com a vida a audácia de visitar, em 1977, uma capital disputada por dois povos antes de assinar o primeiro tratado de paz israelo-árabe. “O Egito conseguiu o que nunca conseguiria com uma guerra: a devolução da península do Sinai”. Também exorta a que seja seguido o exemplo do Grande Mufti do Egito que se deslocou à Mesquita de al-Aqsa, em 18 de Abril de 2012: “Só assim se pode pôr fim ao conflito.”

O facto de Abdulateef Al-Mulhim poder exprimir — e publicar — estas opiniões, “sem correr o risco de ser preso”, como garantiu na entrevista, já é um sinal de que “o comboio árabe parado desde 1948” retomou finalmente a viagem, esperando ainda alcançar o progresso que Israel atingiu nos últimos 65 anos.

¹ [http://www.susris.com/about/authors-experts-interviews/abdulateef-al-mulhi/]. ² Entrevista à autora em 13 de Novembro de 2012.

Sem o Yesh Atid, o segundo maior partido, Nertanyahu não consegue uma coligação com a maioria necessária de 60 dos 120 lugares parlamentares; no entanto, constatou Derfner, ao chamar o Hatnuah, de Livni, “Bibi” pode excluir Lapid e atrair Naftali Bennett, porque este, “apesar da retórica”, sabe que a recruta obrigatória dos *baredim* “significaria abrir um cisma entre os colonos”, de quem ele foi dirigente. O seu principal interesse, segundo o comentador, “é expandir os colonatos, reforçar o nacionalismo e marginalizar os palestinianos”. Isso é o que os potenciais partidos ultraortodoxos “querem também fazer e o que Livni não terá poder para impedir.”

O jornal *Times of Israel* fez uma análise diferente, ao referir que a entrada de Livni para liderar as negociações com os palestinianos — e assim fazer parte do gabinete restrito de segurança — vai contribuir para que o partido de Bennett recuse integrar a coligação, o que deixa Netanyahu com um governo minoritário, necessitando de acordos temporários para aprovar legislação.

Derfner insiste em que, perante duas opções, “fazer de Lapid ou dos *baredim* o inimigo, Netanyahu prefere não hostilizar os *baredim* — porque eles ainda andarão por aqui quando Lapid já tiver desaparecido, o que poderá acontecer mais cedo do que se prevê se ficar confinado à oposição,

onde nem ele nem a sua circunscrição de classe média jamais quiseram estar.” Segundo a aritmética de Derfner, com o Likud-Beitenu, o Hatnuah, os ultraortodoxos do Shas (o seu líder, Aryeh Deri, já se mostrou disponível) e do Judaísmo Unido da Torah, o Bayit Yehudi e o Kadima (dois deputados, um deles, Shaul Mofaz, cuja demissão antecipara as eleições), Netanyahu “contará com 69 deputados — mais oito do que precisa”.

Se esta união falhar, “Bibi” ainda tem uma alternativa: atrair o Partido Trabalhista ou alguns dos seus membros menos relutantes em aceitar uma parceira do que a líder, Shelly Yachimovich. O objectivo de Netanyahu, na opinião de Derfner, será “agradar aos colonos, aos *baredim* e aos ocidentais”. A classe média “é apolítica” e não vai protestar por, mais uma vez, um governo se render aos ultraortodoxos.

Tão ou mais cáustico do que Derfner foi Yossi Verter, colunista do Ha’aretz: “Tzipi Livni não é menos confiável do que outros políticos que quebraram as suas promessas [...]. Livni vai lidar com os palestinianos enquanto Avigdor Lieberman estiver a contas com os tribunais, e continuará a lidar mesmo que ele seja absolvido e regresso ao Ministério dos Negócios Estrangeiros. Onde é que isto nos conduz? Adivinhamos que, enquanto Netanyahu for primeiro-ministro, não conduzi-

rá a nada. Mas Livni poderá dizer, pelo menos, que tentou, não para seu próprio bem, mas para bem do país e dos nossos filhos. Ela falou da sua intenção de acabar com o conflito (num discurso ao lado de “Bibi”, a 19 de Fevereiro). Netanyahu esboçou um sorriso. Para ele, o conflito acabou no dia em que ela entrou no governo. Ele vai usá-la como lexívia, como funcionária de relações públicas no estrangeiro, tal como foram usados Ehud Barak e Ehud Meridor. Ele vai enviá-la aos americanos e aos europeus, que gostam dela, para que explique como é difícil a vida numa coligação e como os palestinianos são insubordinados.

Yehuda Ben Meir, investigador associado no *Institute for National Security Studies* em Telavive, diverge de Derfner e Verter “Devemos ser optimistas”, disse ao diário britânico *The Guardian*. “Nenhum político israelita está mais identificado ou tem um desejo tão ardente e convicção profunda de que é possível um acordo de paz com os palestinianos como Tzipi Livni. Ela pode ter sentido que a única opção que lhe restava era ser parte da coligação, dado o seu mau resultado eleitoral. Netanyahu poderá não cumprir a sua palavra, mas conhecendo os seus princípios e modo de agir, creio que ela chegou a um compromisso para avançar seriamente com o processo de paz. Objectivos políticos comuns podem dar amantes improváveis”. ■

1.14 • Conjuntura internacional

Que futuro para o Iraque?

Alexandre Reis Rodrigues

A GRANDE DISCUSSÃO DE HOJE em relação ao Iraque é sobre como ajudar a evitar que entre no grupo de “estados falhados”, uma situação geralmente considerada, ao lado do terrorismo internacional e proliferação de armamento de destruição maciça, como uma das grandes ameaças à paz e estabilidade mundial. Segundo o *Failed States Index 2012* publicado pelo *Fund for Peace*, o Iraque está num grupo de doze Estados em “alerta alto”, na nona posição de uma lista de 177 estados. Já esteve na segunda posição (2007), na quarta (2005) e na sexta (2009). Não obstante o progresso que esta evolução sugere, o Iraque ainda não mostra indícios que nos permitam concluir que está, finalmente, no rumo certo, em afastamento consistente da zona de risco.

Ned Parker¹ é dos mais explícitos em apontar as razões que colocam o Iraque como o próximo estado falhado, sob risco de desintegração: “um regime dominado pela corrupção e brutalidade, com os líderes políticos a usar as forças de segurança e milícias para reprimir os adversários e intimidar a população”, um governo “incapaz de assegurar os serviços mínimos com regularidade” e um nível de violência ainda muito elevado. (Ver caixa). Com o início do afastamento das forças americanas, em junho de 2009, quando começaram a retirar das cidades e a transferir responsabilidades para os iraquianos, até à retirada completa a 15 de dezembro

de 2011, passando pelo fim oficial da Operação *Iraq Freedom* em 31 de agosto de 2010, rapidamente se tornou claro que a falta de progresso na reconciliação nacional tornaria a situação muito difícil de gerir. Deixando de estar garantido o “espaço” que as forças americanas asseguravam para a política poder funcionar com um mínimo de normalidade, problemas nunca antes resolvidos foram voltando à superfície juntamente com uma luta aberta pelo poder e pelo controlo dos recursos petrolíferos. O final de 2009 e janeiro de 2010 foram catastróficos em termos de ataques contra instituições. As eleições previstas para dezembro de 2009 tiveram que ser adiadas para março de 2010. Embora marcadas por violência (38 mortos) geraram um vencedor suficientemente claro, à luz dos critérios ocidentais, mas, mesmo assim, o País entrou num impasse político que durou oito meses. Nouri al-Maliki, ainda primeiro-ministro e líder da coligação *State of Law* derrotada pela coligação sunita de Ayada Allawi, líder secular e ex-Primeiro-Ministro, recusou aceitar as implicações práticas desse desfecho. A questão resolveu-se apenas em novembro de 2010, através do chamado acordo de Erbil, feito sob mediação curda, mas a distribuição de poderes em que o Acordo se baseava nunca foi respeitada por Maliki, que, em alternativa, foi afastando sistematicamente os seus opositores, usando os mais tortuosos métodos.

No dia seguinte ao da retirada do último soldado americano a 15 de dezembro de 2011, Maliki colocava sob vigilância militar as residências do ministro das Finanças (Rafa al-Inawi, acusado de ligações ao terrorismo), do vice-primeiro-ministro (Saleh al-Mutlak, em luta aberta com Maliki) e do vice-Presidente Tariq al-Shashemi. Este último era acusado de instigar o federalismo e apontado pelo ministro do Interior como tendo estado envolvido num ataque terrorista ao Parlamento, considerado como uma tentativa de assassinato de Maliki. Finalmente, foi condenado à morte *in absentia* em setembro de 2012, o que provocou uma onda de violência que se espalhou por seis distritos, fazendo mais de 100 mortos.

Apesar desta realidade, há quem considere haver razões de esperança. Embora lentamente e entre avanços e recuos, os iraquianos estão a sair de três décadas em que só conheceram guerras, uma ditadura feroz, violência étnica e religiosa e prolongadas sanções. Com todos estes antecedentes, não seria de esperar que o País conseguisse estabilizar num curto prazo. Dizem os especialistas que, geralmente, são precisos pelo menos dez anos, num cenário favorável, o que está longe de ser o caso.

De facto, hoje notam-se alguns sinais de disponibilidade para encarar a resolução das disputas mais por processos políticos do que violentos. A média semanal de incidentes violentos, no corrente ano, tem-se mantido à volta dos 100 (número de vítimas mortais abaixo de 60), um número ainda assustadoramente alto mas que, em qualquer caso, já não tem nada a ver com a média de 1.600 que se verificava no pico da insurreição, entre 2007 e 2008. É verdade que continua a haver ataques terroristas, mas deixaram de se verificar raptos, batalhas nas ruas entre fações, atuação de atiradores especiais e utilização de *rockets*. A produção petrolífera voltou a atingir 50% da capacidade máxima, ultrapassando a produção do Irão. O investimento estrangeiro cresceu para 50 mil milhões de dólares em 2012 (era de cinco mil milhões em 2006), o crescimento económico previsto pelo FMI situa-se nos 12%, o défice externo está em 14% e a inflação em 4%².

Chegarão estes indícios para ter esperança? Muita gente receia que não. Para a maioria dos observadores, não restam dúvidas que o atual Primeiro-Ministro al-Maliki cuida mais de consolidar o seu poder do que resolver os problemas do país. Tem sido ineficaz no combate à corrupção endémica que, espalhada por todos os setores do Estado incluindo as Forças Armadas e as de segurança, mina o funcionamento do país (segundo a *Transparency International*, o 7.º país mais corrupto do mundo). Não faz as concessões políticas a que se tinha comprometido, nomeadamente no Acordo



Mapa das províncias iraquianas. Fonte: OBSERVARE.

A VIOLÊNCIA NO IRAQUE

O nível de violência, depois da retirada das tropas americanas no final de 2011, não tem diminuído de forma sustentada; aliás, os conflitos entre iraquianos têm mesmo crescido. A média de ataques em 2012, até ao final de setembro, foi de 110 mas em julho e princípio de agosto, durante o Ramadão, a média subiu para 151 ocorrências, tendência que vem de trás, mas, mesmo assim, o número é mais elevado do que o que se verificou em 2010 e 2011. Presume-se que esta situação decorra da insatisfação dos sunitas em relação à forma como o Governo tem tratado as suas questões, dos reflexos da crise síria e do aumento das tensões entre árabes e curdos em áreas que permanecem sob disputa. As províncias mais atingidas, no centro e norte, foram Ninewa, Kirkurk, Diyala e Bagdad. Estas são também áreas onde o ramo iraquiano da *al Qaeda* (AQI), agora integrado no grupo *Islamic State of Iraq* – que procura a criação de um Estado Islâmico, através do colapso do atual – tem vindo a demonstrar capacidade de levar a cabo ataques de grandes dimensões. Foram oito entre janeiro e setembro deste ano, praticamente um por mês. Os quatro últimos (julho, agosto e dois em setembro) classificaram-se como “*waves of major attacks*” por terem atingido mais de 10 localidades simultaneamente (23, 19, 18 e 10 cidades espalhadas por todo o país, respetivamente), provocando mais de 350 mortos. Este crescendo de ataques terroristas é atribuído à: menor disponibilidade dos responsáveis políticos, embrenhados em lutas internas, para olhar para as questões de segurança; a crise síria que tem facilitado a infiltração de *jihadistas*; a menor capacidade dos serviços de informações que agora não têm o apoio das forças americanas e ainda à falta de incentivos que os sunitas têm sentido para colaborar com as forças de segurança, dando, em alternativa, liberdade de ação às suas milícias.

Fonte: Iraq Update #34, Aug 22, 2012 e Security Update, Sept, 21, 2012, by Sam Wyer, Institute for the Study of War.

de Erbil, e continua a acumular competências e poderes, usando um estilo autoritário numa sucessão de atropelos às mais elementares regras de convivência política, o que dificulta a muito necessária reconciliação nacional. Em 2008, criou a chamada *Bagdad Brigade*, que opera sob o seu controlo direto, fora da cadeia de comando, juntamente com 6.000 efetivos das Forças Especiais; o seu gabinete supervisiona diretamente campos de detenção que estão fora da alçada dos competentes ministérios (Justiça e Interior) e onde a Cruz Vermelha Internacional registou evidências de torturas.

“**[O Iraque] continua numa situação de grande fragilidade social, política e militar sob risco de conflitos internos e colapso das instituições. Não tem hoje forças nem uma estrutura militar que permitam encarar com um mínimo de confiança a eventual necessidade de fazer frente ao Irão [...]**”

Obviamente, este não é o Iraque que os EUA esperavam que viesse a desenvolver-se na sequência da invasão nem muito menos o Iraque de que o mundo precisa para ajudar a dar alguma estabilidade regional ao Médio Oriente e moderar as ambições do Irão. Se já não está nas “primeiras páginas dos jornais” é apenas porque outros conflitos estão a monopolizar as atenções, destacadamente o da Síria. Continua numa situação de grande fragilidade social, política e militar sob risco de conflitos internos e colapso das instituições. Não tem hoje forças nem uma estrutura militar que permitam encarar com um mínimo de confiança a eventual necessidade de fazer frente ao Irão, situação que permanecerá por mais alguns anos qualquer que seja a possibili-

dade de governo enveredar por um programa intensivo de reequipamento. Não obstante o crescimento económico, tem uma economia dominada em exclusivo pelo setor petrolífero. Ainda não tem uma solução para uma distribuição equilibrada das receitas provenientes do petróleo, o que constitui uma fonte de atritos que tendem a agravar-se com o passar do tempo.

O quadro regional

A situação de fragilidade (política, económica, etc.) em que se encontra o Iraque vai continuar a dominar parte importante da avaliação do quadro geopolítico no Médio Oriente, com destaque para o receio de que a situação continue a ser aproveitada por Teerão para tentar moldar o sistema político iraquiano em função dos seus interesses e objetivos de hegemonia regional. O Irão não parece contentar-se com um Iraque que não volte a ser o adversário que o invadiu e com quem, depois, se manteve em guerra durante oito anos. Quer um Iraque que o ajude a alcançar as suas ambições, ou pelo menos que não crie obstáculos, e manobra, interferindo na política interna iraquiana em função desse objetivo. Procura alargar e consolidar a presença económica e religiosa, tenta infiltrar-se, através dos seus aliados locais (os *Sadristas*), nas instituições do Estado e nas milícias xiitas, que apoia materialmente e em ações de formação.³ Paralelamente, vai-se empenhando em tornar mais difícil o processo de reconciliação nacional iraquiano. Como a sobrevivência do regime sírio de Assad é essencial para o seu projeto hegemónico, tem interferido no Iraque, por um lado, para evitar que os sunitas iraquianos apoiem a oposição sunita na Síria, por outro lado, para obter de Maliki facilidades de utilização do espaço aéreo iraquiano para sustentação das Forças Armadas sírias, com remessas de armamento.⁴

No entanto, para além das marcas de oito anos de guerra que perduram, em especial entre sunitas e curdos, o quadro de relações inclui vários obstáculos para Teerão. São dificuldades a ter presente porque, devidamente exploradas, permitirão

substituir os excessos de aproximação entre os dois países, apenas favoráveis ao Irão, por uma integração regional mais equilibrada e ampla, de que precisa o Iraque para garantir a sua identidade. No geral, a aproximação dos árabes iraquianos ao Irão é vista como uma ameaça à identidade árabe; é rejeitada por todos os países do Golfo, em especial a Arábia Saudita e a Jordânia, que receiam o crescendo xiita, o Hezbollah e a Síria.

O relacionamento Bagdad/Ancara, de momento “em águas tumultuosas”, não ajuda à estabilidade. O Governo de Maliki anunciou que o acordo da época de Saddam, permitindo intervenções militares turcas na região curda contra membros do PKK, iria ser cancelado. Podem ser apenas reações à decisão turca de dar asilo a al-Ashehi mas a situação serve o Governo da Região Autónoma Curda, cujo Presidente foi o convidado de honra de um recente congresso do AKP, o Partido de Erdogan.

Os EUA só retiraram do Iraque em termos militares. Entre funcionários do Departamento de Estado (cerca de 1.800) e “*contractors*” são mais de 16.000 pessoas a trabalhar sobretudo na área económica e fornecimento de tecnologia (alguns também em segurança). É onde terão um substituto, a prazo potencialmente mais promissor, para a perda de influência que lhes dava a presença militar e uma área onde, claramente, Teerão não consegue competir.

O futuro

O Iraque tem pela frente a oportunidade de seguir um caminho bem mais promissor do que alguma vez teve sob Saddam. Existem muitas dúvidas, porém, que consiga “agarrar” a ocasião para se integrar no contexto regional como uma força de estabilidade e progresso. Volto, por isso, à questão inicial de se saber como se poderá evitar mais um desastre. As condições de que necessita são fáceis de enunciar mas difíceis de concretizar: para ter garantido um futuro minimamente decente precisa de pôr fim às hostilidades internas e eliminar o terrorismo; para ir mais longe, precisa que o processo de reconciliação nacional entre no campo político e depois no campo social para permitir, finalmente, uma convivência normal entre as três comunidades principais. São objetivos que estão quase em exclusivo nas mãos dos iraquianos. De momento, parecem metas inatingíveis, mas o forte nacionalismo que os iraquianos revelam, embora não evite mais algum tempo de escaramuças, tem boas possibilidades, se devidamente encorajado, de levar a uma acomodação progressiva das três comunidades, afastando, finalmente, o perigo de desintegração. ■

Notas

¹ Em “The Iraq we left behind”, *Foreign Affairs*, mar/apr 2012.

² BLINKEN, Anthony and RICKLEFS, Norman, respondendo a Ned Parker, *Foreign Affairs*, jul/ago 2012.

³ Depois de em 2006 terem sofrido o revés de serem presos, no Iraque, alguns elementos do Corpo de Guardas Revolucionários, têm preferido dar facilidades de treino no Irão.

⁴ Acumulam-se referências a autorizações de sobrevoos do espaço aéreo iraquiano por aviões iranianos com transporte de armas. Al-Maliki, que se afirma neutro em relação ao conflito, garante que se trata de ajuda humanitária.



1.15 • Conjuntura internacional

Afeganistão 2014: e depois do adeus das Forças Internacionais?

Carlos Branco

COM A APROXIMAÇÃO DE 2014 e a anunciada retirada das forças internacionais do território afegão, a atenção dos analistas tem-se centrado na construção de cenários sobre o futuro do país após aquela data. E as opiniões dividem-se. Duas teses confrontam-se e debatem argumentos.

De um lado, temos os optimistas que consideram ser possível às forças de segurança afegãs – militares e polícias – garantirem a sobrevivência do actual regime e resistirem às investidas da subversão. Do outro, deparamo-nos com os pessimistas que anunciam o seu fim após a saída das forças internacionais.

Na realidade, não se trata exactamente de uma saída, porque permanecerão forças no terreno, mas com efectivos e missões diferentes das actuais. A futura força da NATO terá atribuída uma missão de assistência e treino das Forças Afegãs, mas sem efectuar missões de combate. Exclui-se a autodefesa. No entanto, registre-se que as forças armadas americanas continuarão no terreno com um contingente apreciável.

Entre os pessimistas podemos encontrar diferentes níveis de pessimismo. Um relatório recente do *International Crisis Group* afirma que o Afeganistão se encontra muito longe de reunir condições para assumir a responsabilidade da sua segurança quando as forças americanas e da NATO se retirarem em 2014, mas não prognostica cenários. Mas outros, como Gilles Dorronsoro, o reputado especialista em assuntos do Afeganistão, referiu num relatório da *Carnegie Foundation*, vão mais longe e pressagiam o regresso dos talibãs ao poder caso o governo pró-ocidental em Cabul seja incapaz de lhes resistir económica e militarmente. Segundo ele, isso poderá levar ainda alguns anos e será precedido por uma guerra civil. Por outras palavras, um *dejá vu*.

Uma esgrima de argumentos

Os defensores da tese optimista apresentam três argumentos principais a seu favor: os talibãs não têm sido capazes de pôr em causa a transição, a qual tem decorrido nos moldes previstos, o que representa um sucesso. Argumentam ainda que a esmagadora maioria dos incidentes têm lugar apenas numa reduzida porção do território, onde predominam os Pashuns, o grupo étnico em que assenta o poder dos Talibãs. Segundo, a considerável melhoria da capacidade operacional das forças de segurança afegãs verificada nos últimos três anos são uma garantia da sustentabilidade do regime. Estava previsto que os efectivos chegassem aos 352.000 no final de 2012. A capacidade para conduzir operações ofensivas duplicou no último ano. Participam em cerca de 90% das operações levadas a cabo e lideram próximo de metade.

Salientam enfim os defensores da tese optimista, o apoio e sustentação que a comunidade internacional vai continuar a prestar ao regime. Existe um compromisso internacional com a reconstrução do país: os EUA assinaram recentemente um acordo de parceria de longo prazo com o Governo afegão onde são definidos os termos da cooperação entre ambos; a NATO reiterou em Chicago o compromisso de continuar a apoiar o Governo afegão; e, em Julho de 2012, em Tóquio, os doadores internacionais comprometeram-se em ajudar o país com cerca de 16 mil milhões de dólares até 2015.

“ [Após] mais de uma década de confrontação, com os insurrectos a evidenciarem uma resiliência notável e longe de sossobrar, faz sentido pensar em cenários de compromisso e, sobretudo, nos termos desse compromisso. ”

Por seu lado, os pessimistas contra-argumentam afirmando que a reduzida conflitualidade verificada nalgumas regiões do país não significa necessariamente que a situação esteja pacificada ou sob controlo. Em muitos casos, isso é explicado pela existência de acordos tácitos de não agressão entre as forças afegãs e os insurrectos. Argumentam ainda que o aumento dos efectivos das forças de segurança não é um indicador de qualidade nem de eficácia. As baixas nas forças armadas e polícias afegãs causadas pelos talibãs são tremendamente superiores às verificadas nas tropas da coligação. Os progressos registados nas forças de segurança são insuficientes para a dimensão dos desafios com que vão ter de se defrontar. Os pessimistas questionam ainda a importância do apoio internacional. Quanto tempo vai durar e que impacto vai produzir?

Sobre os efeitos da ajuda externa

A ajuda que o país irá beneficiar assumirá um papel crucial na estabilidade do regime. Najibullah caiu em 1992, cerca de três anos após a saída das forças soviéticas, mas só após ter cessado a ajuda económica, financeira e militar soviética; o que se veio a revelar determinante na derrocada do regime, apesar das vitórias obtidas pelo Exército afegão, já após a retirada das forças soviéticas. O anúncio de Boris Yeltsin, em Setembro de 1991, que iria deixar de apoiar logisticamente o regime, colocou um ponto final no assunto.

Com esta decisão, a viabilidade do Governo de Najibullah ficou profundamente abalada. O regime em nome do qual tantas vidas foram sacrificadas era agora abandonado à sua sorte. No seguimento dessa dramática mudança de política, Yeltsin convidou Burhanuddin Rabbani, na altura chefe de um dos grupos de *mujabideen* e mais tarde Presidente do país, a deslocar-se a Moscovo em Novembro de 1991.

Numa declaração após o encontro, Boris Pankin, o então ministro soviético dos Negócios Estrangeiros, “confirmou a necessidade de uma completa transferência de poder para um governo islâmico provisório”. Tal mudança de política produziu danos irreversíveis no moral das forças de Najibullah, levando muitos dos seus comandantes militares e aliados políticos a mudar de campo e a juntarem-se aos *mujabideen*. O exército de Najibullah não chegou a ser derrotado. Dissolveu-se, pura e simplesmente.¹ Tratou-se de uma das grandes ironias da história.

Os subscritores da tese pessimista são tentados a comparar a retirada soviética com a das forças da ISAF, prognosticando aos detentores do actual Governo instalado em Cabul um futuro semelhante ao de Najibullah. Os defensores da tese optimista contra-argumentam afirmando que existe hoje um factor novo que faz toda a diferença. Najibullah estava isolado internacionalmente. Ninguém o apoiava. A situação actual é diametralmente oposta. Existe um compromisso sustentável e de longo prazo da comunidade internacional para com o país, o qual permite estabelecer uma relação de confiança e de lealdade com e entre os actores locais.

It's the Hurling Stalemate, Stupid!

Um exercício prospectivo terá necessariamente que incluir uma análise da evolução da correlação de forças entre os diversos interlocutores. São escassos os casos em que uma contra-subversão tenha sido ganha no campo das armas. A dois anos de se completar o processo de transição, os actores internacionais comportam-se como se a contenda esteja ganha e essa vitória seja um dado adquirido. Assim se compreende que os esforços de reconciliação nacional passem por integrar os insurrectos no *main stream* político vigente e nas actuais instituições. A acontecer, a consumir-se, tal significaria que os insurrectos tinham claudicado.

Os esforços de reconciliação em curso rejeitam liminarmente qualquer discussão sobre o quadro constitucional vigente ou sobre mecanismos de partilha de poder. Contudo, ninguém ganhou ainda a guerra. Nenhum dos contendores prevaleceu política ou militarmente sobre o outro. Ao cabo de mais de uma década de confrontação,

com os insurrectos a evidenciarem uma resiliência notável e longe de sossobrem, faz sentido pensar em cenários de compromisso e, sobretudo, nos termos desse compromisso.

Tanto Najibullah como Karzai perceberam esta dimensão nevrálgica da questão. Nos anos que precederam a retirada soviética, Najibullah promoveu um ambicioso processo de reconciliação com seus opositores. Para além de rever a Constituição, substituindo o conteúdo marxista pelo islâmico, Najibullah propôs modalidades de partilha de poder. As suas propostas não surtiram efeito porque foram boicotadas por vários actores regionais e internacionais. Os rebeldes deixaram de ter incentivos para negociar porque perceberam que podiam atingir os seus objectivos sem a necessidade de fazerem cedências. A falta de interesse da oposição, do Paquistão e dos Estados Unidos nas suas propostas reconciliatórias era motivada pela convicção de que Najibullah iria sossobrar após a retirada dos contingentes soviéticos.²

As razões que levaram Karzai a empenhar-se numa solução negociada são muito semelhantes às de Najibullah: um conflito prolongado, um inimigo resiliente e a retirada anunciada dos seus patrocinadores. Mas, uma vez mais, à semelhança do que aconteceu no passado, os insurrectos de hoje deixaram de ter incentivos para negociar uma solução política quando a Administração americana anunciou em 2009 que iria desinvestir na campanha militar, em 2014. Percebem que podem obter o que pretendem sem terem de negociar. À medida que nos aproximamos de 2014 e as hipóteses de uma solução política para o conflito se vão reduzindo, as posições dos sectores mais radicais – os que privilegiam a solução militar – vão prevalecendo sobre as dos sectores mais moderados.

Mais de uma década de conflito sem resultados decisivos no campo militar parece não ter sido suficiente para alterar o predomínio da lógica da soma nula. Do ponto de vista da Resolução de Conflitos a situação é manifestamente invulgar. Uma das tarefas mais difíceis para os agentes empenhados na resolução de um conflito é a de identificar, no decurso de um confronto, o momento em que aumenta significativamente a probabilidade de uma solução negociada ter sucesso.

Os *burting stalemates* (impasses dolorosos) são, por definição, um dos momentos em que a situação se encontra madura para negociar e/ou mediar.³ Consequentemente, o passo lógico a seguir à constatação de um *burting stalemate* é a negociação ou a mediação. Ora, não é isso que verificamos no Afeganistão. À luz do *burting stalemate* em que as partes se encontram actualmente não se vislumbra a possibilidade de se evoluir para um processo negocial.

O *burting stalemate* para realmente o ser tem, antes de mais, de ser percebido como tal pelas partes. Não parece ser o caso em apreço. Tal como as forças da ISAF, também as forças soviéticas – que podiam ter permanecido no Afeganistão por muitos mais anos – não foram derrotadas



Forças de Comando na região e plantação de ópio. Fonte: Força Internacional de Assistência para Segurança, 2009 e UNODC.

no campo de batalha. Contrariamente ao que passou a ser uma ideia muito em voga, as forças soviéticas não debandaram. Retiraram ordeiramente de acordo com um plano previamente estabelecido, como irá acontecer com as forças internacionais actualmente no terreno. Só que o anúncio da retirada em 2009 ajudou a confundir *burting stalemate* com uma vitória que não se verificou até aos dias de hoje. Não só não se aceitou a situação de *burting stalemate* como se criou a percepção de que seria possível alterar significativamente a actual correlação de forças e, assim, transformar uma lógica de soma negativa – *burting stalemate* – em soma nula.

O que irá prevalecer?

A concretização da tese optimista, ou seja, a manutenção do actual regime, está fortemente condicionada à consistência do apoio internacional ao Governo afegão. É uma condição essencial do sucesso, como se pode verificar pelo que sucedeu a Najibullah em 1992, quando os soviéticos o deixaram de apoiar. No curto prazo, dois factores jogam um papel determinante. Primeiro, o modo como decorrerem as eleições no dia 5 de Abril de 2014. Eleições marcadas pela fraude e pela corrupção provocarão uma profunda instabilidade política e proporcionarão uma boa desculpa para os doadores retardarem ou mesmo cancelarem as suas contribuições. Segundo, o impacto que a retirada das forças internacionais produzirá na economia local, já que 60% do PIB se encontram de uma ou de outra forma estreitamente relacionados com a presença das forças internacionais. No médio e longo prazo, a ausência de um pac-

to político poderá ter consequências profundamente nefastas, por duas razões fundamentais. Em primeiro lugar, porque prevalecerá a tentativa de se obter uma solução militar para o conflito, faltando saber até que ponto as forças de segurança afegãs serão capazes de se manterem coesas e de se afirmarem no campo de batalha de uma forma autónoma, resistindo, por exemplo, às divisões étnicas do país. Em segundo lugar, porque mesmo sendo capazes de se manterem coesas, a ausência de progresso na frente militar pode levar à fadiga dos doadores.

A não se concretizarem as duas premissas apontadas – continuação de apoio internacional consistente e sustentado e negociação de um acordo político que salvguarde, em simultâneo, a rotura dos insurrectos com a Internacional islâmica – a tese pessimista afigura-se como a mais verosímil, com a possibilidade de se repetirem acontecimentos passados, como seja o regresso dos talibãs ao poder, no seguimento de uma guerra-civil violenta acompanhada de um tremendo banho de sangue. ■

Notas

¹ NAJIBULLAH, Heela — *Afghan Attempts at Peace and Reconciliation 1986 and 2010: A Comparison*. Edited by Supriya Roychoudhury, Delhi Policy Group, 2011.

² A Constituição foi revista na Loya Jirga de 1990 de modo a dar-lhe uma identidade Islâmica.

³ O impasse doloroso refere-se ao ponto em que as partes envolvidas num conflito reconhecem que a continuação da confrontação lhes trará mais prejuízos que benefícios. Uma vez que todas as partes concordem que chegaram a este estágio estarão, muito provavelmente, mais dispostas a negociar, uma vez que a continuação da confrontação não lhes será benéfica.

1.16 • Conjuntura internacional

Iran's dilemma: looking back to see forward

Evanthia Balla

OVER TWO DECADES after the end of the Cold War, Iran and the West continue struggling to find their way out of their cold relationship. Iran is the world's fourth-largest oil producer, holding 12,7% of OPEC reserves and the second-largest holder of natural gas reserves. Yet, Iran although a powerful regional player is a country governed by a repressive theocratic regime, developing an unpredictable nuclear programme, accusing the West, and especially the United States of America, for a world order of fear and domination. Iran sees the United States as a power that seeks to expand its influence in the Middle East at the expense of Iran. Its side, however, though is getting prepared to avoid and as well as to respond to a military strike by the other by all means.

So far though, at a time when world is struggling out of recession, the Arab world is in revolt, Afghanistan and Iraq are still striving to gain peace and stability, and Asia is ascending fast, avoiding a crisis with Iran is more crucial than provoking one.

Meanwhile, any approach has to take on seriously the unique domestic and foreign policy characteristic of Iranian's quest for power.

A multifaceted strategy of dogma and interest

Today's Islamic Republic of Iran was formed in 1979 after a revolution inspired mainly by conservative/anti-liberal clerics overthrown the Western-backed king of Iran, Mohammad Reza Shah Pahlavi. After the Pahlavi dynasty collapsed, Iran approved a theocratic constitution and Ruhollah Musavi Khomeini became the original Supreme Leader and founder of the Islamic Republic of Iran. After his death in 1989 the leadership of the country passed to the hands of Ayatollah Ali Khamenei. Khamenei's leadership has been declared to be against "deviation, liberalism, and American-influenced leftists" since his inaugural address in 1981.

The Iranian revolution is at large tied to the Shia view of history and society. Shiites (centred on Persia)

have, since the early sixteenth century, searched for recognition and predominance in the Muslim world. Yet, the overwhelming majority of Muslim countries are Sunni that fear or despise Shiism. And although many Sunni Muslims share Iran's hostility towards the West, they do not seem disposed to enter into a coordinate foreign policy with Iran. Iran, on the other hand, has never been only a force of Islamic revolution.

“Apparently, Arab Spring has shed light not only to Iran's nuclear programme but to the severe human rights violations as well.”

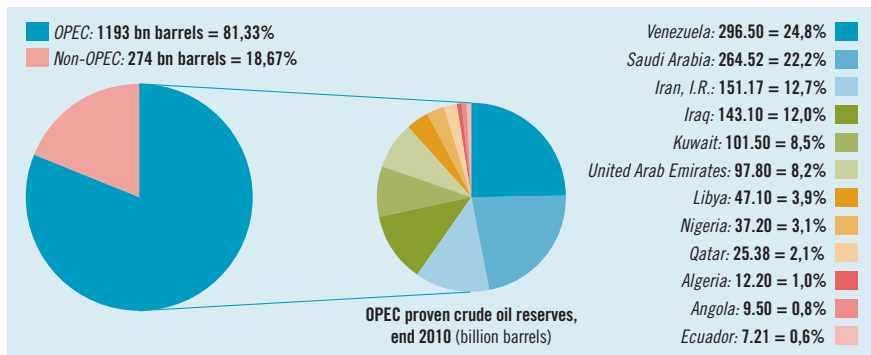
Iran has pursued a multifaceted foreign policy strategy that is a response to dogma as well as to national interest concerns. Iran's long alliance with Sunni Syria is one of the most practical examples of this reality. This alliance has been the most enduring coalition between Middle Eastern Muslim countries since the end of World War II. Commonly, since 1979, Iran has become the dominant arms supplier and patron to Hezbollah in Lebanon, and Hamas and Palestinian Islamic Jihad in the West Bank and Gaza Strip. By this way, Iran gains a strategic advantage in Israel's backyard. Its position in its negotiations with the West and Israel is strengthened and the importance of some Sunni forces in the Middle East, as Egypt and Saudi Arabia, is weakened. Indeed, Iran's dilemma has never been only a matter of Islamic revolution. Iran's quest for power in the region and its readiness to assert its interests defines its political choices. For instance, Iran has asserted its interests by force in 1992, when seized the islands of Abu Musa and the Tumbs claimed also by the United Arab Emirates. The islands are vital to control the Straits of Hormuz, through which nearly one-fifth of the world's oil supplies are shipped.

In the post-Cold War period, Iran saw an unprecedented opportunity to revise the balance of power in the Middle East. The unpopular conflicts, that followed 9/11 terrorist attacks in New York and Washington, along with the chaos in Afghanistan and Iraq have also convinced the Iranian leaders that a new order is emerging in the Middle East. This reality offers a unique opportunity for Iran to ascend its status in the region. Having a limited connection to Al Qaeda, Iran enjoys close relations with the Afghan President Hamid Karzai government and is dynamically involved in the reconstruction of the country, funding projects for infrastructure, education, agriculture, power generation, and telecommunications. Similarly, Iran was the first country in the region to recognize the post-Saddam government of Prime Minister Nouri al-Maliki, supporting the rebuilding of the Iraqi state. These involvements allowed Iran to create a sphere of growing economic influence in its backyard. This strategy is also directly linked to Iran's perception of the threat posed by the United States and the obligation to eliminate that threat and his allies from the regional arena.

The former United States President George W. Bush in his State of the Union Address on January 29th, 2002 described as the "axis of evil" the governments that were helping terrorism and seeking weapons of mass destruction, labelling as such, Iran, Iraq and North Korea. Iran seeks to diminish the American power in the Gulf so that he can extend its own influence. The main players in Iran's political arena have long been opposed to America's predominance in the region and in the world. President Khatami declared the necessity for the evacuation of alien forces in the Persian Gulf. The current Iranian President Mahmoud Ahmadinejad, during his presidency, has also made some of the most severe belligerent anti-Israel and Holocaust-denying statements.

The nuclear dilemma

Since its near defeat in the Iran-Iraq War, Iran has embarked on an extensive program of strengthening its military forces. But where has been more speculation is about the nature and pace of its nuclear programme. According to the International Atomic Energy Agency report, of August 2012, Iran stocked 91,4 kg with 20% nuclear grade, which could be processed further to high grade uranium, getting closer to an amount sufficient for a nuclear weapon to be build. Is also worth noting that in the same report the Agency reiterates its request for access to the Parchin Military Complex where various nuclear activities have taken place since February 2012, without further delay. Iran has stated, though, that access to the Parchin site would not be possible before agreement had been reached on a structured approach.



OPEC Share of World Crude Oil Reserves, 2010 (billion barrels).

Source: Organization of the Petroleum Exporting Countries Official Site, http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm

Moreover, Iran's nuclear program has been a real urgent issue for Israel too. The possibility of Israel launching a pre-emptive strike cannot be ruled out. Israel has launched pre-emptive strikes before as in 1981 against Iraq. Such an outcome could be disastrous for the region and consequently, for the world. The situation has become particularly tense especially since the July 2012 suicide attack against a tour bus carrying Israeli tourists in the city of Burgas, Bulgaria. Israel quickly blamed Hezbollah, the Iran-backed militia in Lebanon, and promised a firm response.

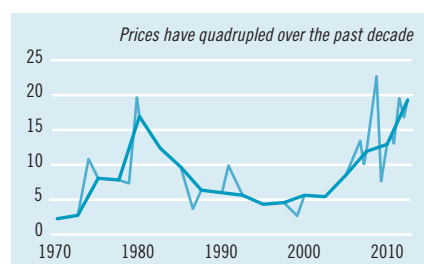
The escalating sanctions by the United States and the European Union, the buyer of the 20% of Iran's oil exports, have put some significant pressure on Iran. Meanwhile, world oil prices in 2011 increased Iran's oil export revenue by roughly \$28 billion over 2010. Yet, the sanctions and the depreciating currency are fuelling inflation and GDP growth remains stagnant. According to International Monetary Fund, GDP growth was down in 2011 to 2,0% and is forecast to reach only 0,4% in 2012. Inflation has also grown radically in recent years up from 12,4% in 2010 to 21,3% in 2011.

Today's challenges

Revolts of the Arab Spring in 2011 are posing additional pressure on Iran's strategic arrangements. First of all, the revolts have been upsetting a "revolutionary" regime that has repressed its own people for decades. In the 2009 elections when the Green Movement launched an open challenge to the political status quo, the Revolutionary Guard of Iran crashed it decisively. The Iranian regime got rid of the threat pretty easily. However, the people of Iran cannot but loath the reality of a regime that restricts civil liberties, tortures and executes. Even if a new more popular and legitimate government not necessary means the end of Iran's nuclear plans, does mean a different dynamic in the country's foreign affairs strategy. Apparently, Arab Spring has shed light not only to Iran's nuclear programme but to the severe human rights violations as well.

The uprising in Syria made things even worse, posing a threat to Iran's firm Arab ally, a nation that borders the Mediterranean and Lebanon and has provided a channel for Iran's support to Hezbollah and Hamas. Iran has increased its support to the Syrian president, Bashar al-Assad, even as the pressure from the international community to stop the bloodshed has increased.

Conversely, the Iranian President Ahmadinejad has repeatedly claimed that he will do anything in



Oil prices (dollars). Source: Decressin, Jorg, Energy Analysis 2012. "Global Economy Learns to Absorb Oil Price Hikes". IMF Research Department May 25th.



Iran. Source: US Energy Information Administration, Country Analysis Briefs, Iran, last updated 17.02.2012, <http://www.eia.gov/EMEU/cabs/Iran/pdf.pdf>

his power to create stability, peace and understanding in Syria. Iran's proposal to the Non-Aligned Movement meeting in Teheran on August 28th to solve the Syrian crisis was part of this effort. Ahmadinejad speaking to the Associated Press, in a wide-ranging interview on the sidelines of the 67th U.N. General Assembly, also proposed forming a new group of ten or twelve countries to work to end the Syrian conflict.

The most interesting part of the President's recent affirmations, though, has been the need for a new world order to emerge. A new world order away from what he called American "bullying and domination".

Indeed the West has not shown any innovation to its actions any change to its policies whatsoever. So far the heavy sanctions have failed in their central goal of forcing Iran's clergy to stop enriching uranium. In reality, decades of UN resolutions and sanctions against Iran, did not prevent it from building approximately 8,000 more centrifuges and increase the degree of enrichment by 20%. Furthermore, Iran was not prevented from signing contracts with the Chinese company Sinopec and granting Russia major concessions and access to the Azadegan oil field. These developments are likely to distance Russia and China from further supporting U.N. Security Council sanctions against their business partner, Iran. Iran also threatened to shut down the Strait of Hormuz. If sanctions continue penalize the country beyond limits, Iran may have no choice but to put its word into action.

This cycle of distrust, tension, and military buildup has been around for too long with no results.

Waging war would be catastrophic for both sides and for the rest of the world. Yet, the problem that remains is not really Iran's nuclear power ambitions as such, but rather the threat posed by a repressive theocratic regime with a clear ambition to change the current world order.

The complexities of the Iranian policy and the necessity for the change to come from the inside are undeniable. However, time is running out. ■

References

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA) Official Website — *The World Factbook, Iran*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ir.html> last access: 15.09.2012.

CHESTER, Christopher and SANMINIATELLI, Maria, 2012 — "Associated Press (AP) Interview: Ahmadinejad pushes new world order". *Associated Press*, September 26th. http://hosted2.ap.org/APDEFAULT/3d281c11a96b4ad082fe88a0db04305/Article_2012-09-26-UN-Ahmadinejad-Interview/id-8d1f3437ba004bf7b98d944816c7a64 last access: 27.09.2012.

DEGRESSIN, Jorg, Energy Analysis 2012 — "Global Economy Learns to Absorb Oil Price Hikes". IMF Research Department May 25th. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/nun052512a.htm>

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY — *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran* (GOV/2012/37), August 30th, 2012, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2012/gov2012-37.pdf> last access: 19.09.2012.

ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES (OPEC) Official Website — "Share of Crude World Oil Reserves 2010", *Annual Statistical Bulletin 2010/2011*, http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm last access: 15.09.2012.

ROSE, Gideon and TEPPERMAN, Jonathan, ed. 2012 — *Iran and the Bomb Solving the Persian Puzzle*. Foreign Affairs.

US Energy Information Administration Official Website, Country Analysis Briefs, Iran, last updated 17.02.2012, <http://www.eia.gov/EMEU/cabs/Iran/pdf.pdf> last access: 17.09.2012.



1.17 • Conjuntura internacional

O processo de transição democrática na Birmânia

Tiago Maurício

O PROCESSO DE TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA na Birmânia tem ocorrido num contexto de profundas mudanças estruturais no sistema internacional, mormente asiático. Com efeito, estas mudanças têm eclipsado o impacto regional do processo de transição que, de outra forma, seria entendido como um desenvolvimento vital na reconfiguração de poderes no Sudeste Asiático. Devido à presente fluidez das relações internacionais, esta transição democrática tem sido interpretada como um epifenómeno que reflecte — mais do que constitui —, as ditas mudanças estruturais. Num momento histórico que alguns autores antevêm tornar-se o «Século Asiático», dinâmicas externas justapõem-se, por isso, àquelas estritamente internas que participam no conjunto de reformas em curso na Birmânia.

Não obstante, a incapacidade da junta militar em responder às exigências político-económicas que lhe justificara a subida ao poder em 1988, constitui o *leitmotiv* na decisão em investir em reformas que interliguem essas duas dimensões. Em primeiro lugar, a revisão Constitucional de 2008 reforçou o pluralismo no panorama político do país, traduzindo-se numa maior representatividade parlamentar nas eleições gerais de 2010 e gradual distribuição de poder fora de círculos militares. Em relação ao problema económico, o programa de governo de 2010 viria a lançar com sucesso as bases para a liberalização dos sectores produtivos e abertura a capitais estrangeiros.

O gráfico ilustra a entrada de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA), esta, por sua vez, reflecte o interesse de capital estrangeiro em investir no mercado Birmanês. No início da transição democrática, em 2008, observamos um aumento de aproximadamente 150% comparado com 2007. Desde

então, registam-se níveis elevados em ordem superior a 350 milhões US\$ por ano em 2009 e 2010, à medida que as reformas político-económicas prosseguem em clima de moderada esperança. Quais são, então, as razões que levaram a tão significativas transformações na sociedade Birmanesa e sua percepção internacional? Importará, por conseguinte, atender às dimensões interna e externa que promoveram este processo, assim como às suas interligações.

Pressões para a transição democrática e reforma económica

Existem diversas razões que justificam a presente transição democrática. Mais do que a mera alteração do tipo de regime político, tem sido feito um esforço para corrigir décadas de más práticas governativas. Um relatório recentemente publicado pelo *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS) realçou algumas delas, nomeadamente: a corrupção sistémica, nepotismo, falta de infra-estruturas, deficiências em recursos humanos, conflitos étnicos, falta de controlo fronteiriço, tráficos ilícitos endémicos, violações às liberdades básicas, economia sub-desenvolvida, e sector financeiro disfuncional¹. Este constitui, indiscutivelmente, o substrato societal que as reformas procuram transformar.

O actual processo de transição democrática, consequentemente, é o resultado de um cálculo por parte da elite governante baseado em quatro factores fundamentais. Em primeiro lugar, motivos de ordem interna ditaram a necessidade de proceder a transformações para pluralizar a política e revitalizar a economia. Os quadros militares que tomaram o poder não possuíam o conhecimento técnico e burocrático para implementar um conjunto de medidas que trariam segurança e progresso ao país saído do caos anterior. Governando com lei marcial imposta, a junta adquiriu cada vez mais poderes e competências, assim procurando assegurar a estabilidade, embora impedindo simultaneamente o desenvolvimento humano e económico. Por conseguinte, as actuais reformas reflectem o interesse do exército em regressar paulatinamente aos quartéis, dando espaço para novas forças políticas dinamizarem a sociedade cuja estabilidade se afigura garantida. Em segundo lugar, observamos um efeito mimético face ao desenvolvimento de outros países na Ásia Oriental. Observando os rápidos processos de industrialização e liberalização económica dos quatro Tigres Asiáticos — Hong Kong, Singapura, Taiwan e Coreia do Sul —, o renascer da potência Indonésia, a ascensão do poderio Chinês e Indiano, ou até mesmo a modernização na Tailândia e Vietname, os líderes na Birmânia testemunharam como várias sociedades asiáticas, várias delas

pós-coloniais, conseguiram adaptar-se à competitividade do modelo económico global. Nesta corrida regional para o desenvolvimento, a Birmânia falhou em ajustar-se para competir com os seus vizinhos. Contudo, essa competição indicou-lhe o exemplo das reformas que teria que introduzir. Em terceiro lugar, a sua adesão à Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), em 1997, providenciou-lhe dois incentivos fundamentais. A protecção política face às suas repetidas violações de direitos humanos talvez seja a mais importante, pois levaram a maioria dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) a impor sanções económicas e um isolamento político à Birmânia. No seio daquela organização, o país gozou de relativa impunidade e margem de manobra para prosseguir o programa de reformas enquanto mantinha a estabilidade. Ademais, a própria ASEAN revelou-se um importante instrumento de coordenação para a resolução da crise financeira Asiática de 1998, que ameaçou deitar por terra o progresso atingido em décadas anteriores. A somar-se à receptividade política, portanto, estava a robustez económica da organização, que tem representado um forte estímulo reformista na Birmânia. Sinalizando esta boa-vontade pelas reformas efectuadas, a organização decidiu atribuir a sua presidência à Birmânia em 2014.

Em quarto e último lugar, a realidade estratégica na Ásia ditou a inserção da Birmânia no cálculo geo-estratégico das grandes potências. A ascensão da China é, por conseguinte, um factor com importância decisiva no actual processo de transição democrática, que irá influenciar não só a re-configuração interna mas também regional de poder.

O factor chinês

Com a sua economia em franca expansão, a China tornara-se um dos principais apoiantes da junta militar Birmanesa num contexto de sanções ocidentais. Neste sentido, a Birmânia não se encontra só. A presença Chinesa torna-se cada vez mais visível em todo o Sudeste Asiático, incluindo em países como o Vietname, Laos, Camboja, entre outros. Pelos problemas sistémicos indicados *supra*, a fragilidade do regime Birmanês em sustentar a pressão Chinesa impôs-lhe limitações na prossecução do interesse nacional, cada vez mais influenciado pelas directivas da política regional de Beijing. Querendo diversificar esta dependência estratégica, o regime de Naypyidaw viu a abertura política e económica ao pluralismo e capital estrangeiro como uma opção para balançar a excessiva dependência na China. O mercado bilateral de armamento foi particularmente importante para esta dependência nas últimas décadas. Beijing exportou tanques, veículos blindados, caças F-7, barcos com mísseis

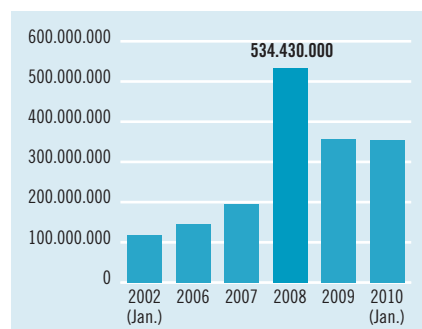
PASSADO RECENTE

Tendo adquirido independência em 1948, a história recente da antiga colónia Britânica tem constituído um rol de oportunidades perdidas no rumo para o desenvolvimento. Com a junta militar instituída em 1988, após graves protestos sociais decorrentes de fracassos políticos e económicos, o país viu o seu nome alterado para Mianmar, o seu regime fechar-se às macro-tendências que então se observavam na região, e um retrocesso na capacidade do estado em desempenhar as suas funções básicas. O processo de transição democrática em curso, liderado pelo Partido União Solidariedade e Desenvolvimento do Presidente Thein Sein, apoiado pelo exército, em colaboração com o maior partido da oposição Liga Nacional para a Democracia, liderado pela Prémio Nobel da Paz Aung San Suu Kyi, é, portanto, uma tentativa de modernizar a sociedade Birmanesa e retomar algumas das reformas interrompidas nos anos 1980.

guiados, construiu estações de vigilância electrónica na costa e remodelou a infra-estrutura portuária, entre outros projectos. Este compromisso desenvolveu-se com o intuito Chinês em assegurar acesso a quatro recursos económicos e de poder internacional: importantes reservas energéticas comprovadas (gás natural), minerais (pérolas, cobre), agrícolas (florestas, arroz), e portos no Oceano Índico com acesso a uma das principais linhas de comunicação marítima do mundo.

Para além da lógica bilateral, o potencial impacto que a China terá nas negociações multilaterais no seio da ASEAN merece especial atenção. Esta organização, que se baseia no princípio do consenso na tomada de decisão, tem demonstrado algumas vulnerabilidades em evoluir nas áreas da política e segurança. A influência chinesa já se fez sentir no contexto das disputas territoriais no Mar do Sul da China, quando a ASEAN fracassou em redigir um comunicado conjunto na sua reunião de 2012 em Phnom Penh, no Camboja. Este fracasso, o primeiro na história de mais de quatro décadas daquela organização, tem sido interpretado como a conviência do Camboja e Vietname em relação à política chinesa na região. Se a Birmânia optar por alinhar a sua participação segundo os interesses chineses, a capacidade da ASEAN em exercer pressão política em bloco será profundamente afectada, trazendo instabilidade e desconfiança à região. Esse vazio político permitirá uma maior influência de Beijing nos assuntos regionais, assim como uma excelente oportunidade para participar na transição democrática na Birmânia.

Procurando conter a expansão da influência chinesa na Birmânia e na região, outras potências regionais seguem-lhe o caminho, com especial ênfase para o Japão e a Índia. O Japão procura acompanhar as iniciativas chinesas na sua demanda por delinear uma política externa cada vez mais pró-activa e independente no Sudeste Asiático. A Índia, por seu lado, está mais directamente preocupada em negar à China um importante ponto de apoio para a projecção de poder na região, em detrimento do interesse nacional indiano. A competição naval e de mísseis balísticos tem reflectido esta rivalidade. Em conjunto, tanto o Japão como a Índia têm incentivos para investir num mercado Birmanês em abertura e expansão, ao mesmo tempo que visam responder aos desafios de segurança levantados por Beijing. Os dois países, parceiros de segurança desde a 2.ª Guerra Mundial, partilham



Quantidade total de Assistência Oficial ao Desenvolvimento na Birmânia. (em US\$ dólares)
Fonte: *Trading Economics/Banco Mundial*.



A "questão birmanesa": influências pró- e anti-democráticas. Fonte: *Mizzima Elections 2012*.

receios face ao poder chinês e procuram coordenar as suas agendas no Sudeste Asiático.

“ [...] para a transição democrática ter sucesso, será necessário o apoio de mais parceiros governamentais, económicos e da sociedade civil, tanto na Birmânia como da comunidade internacional. ”

Neste sistema de segurança regional somam-se a Tailândia e o Laos, cujas fronteiras com a Birmânia são motivo de preocupação relativamente a conflitos étnicos, tráfico de drogas e outros ilícitos, assim como de segurança e estabilidade internas. Singapura também tem interesses na actual transição, esperando lucrar com décadas de liderança na provisão de ODA.

A balança de poder regional em transformação

Como afirmámos anteriormente, a transição democrática na Birmânia respeita outros interesses geoestratégicos na região. Com a balança de poder regional em transformação, os Estados Unidos da América (EUA) desempenharão um papel crucial no (in)sucesso daquele processo. Numa altura em que a administração em Washington pretende efectuar um reequilíbrio estratégico para cimentar a sua influência na Ásia, existem dois eixos fundamentais que afectarão as políticas de Nappiyidaw. Os EUA exercem, finda a Guerra Fria, um importante controlo sobre o modelo macroeconómico e reorganização política da região nos contextos bilateral e multilateral. Não obstante, existe uma pressão latente entre a posição tomada pelo Congresso e Departamento de Estado e o Departamento de Defesa. Este analisa os eventos no país numa lógica de relações EUA-China e EUA-ASEAN,

favorecendo *engagement* e estabelecimento de diálogos *military-to-military*. O Congresso e Departamento de Estado, no entanto, tendem a focar questões relacionadas com direitos humanos e reformas políticas, logo mais favoráveis à imposição de sanções e outras punições por quaisquer falhas democráticas. Com efeito, tem sido a prevalência desta posição que ditou o isolamento político-económico da Birmânia nas últimas décadas, com Washington a conseguir arregimentar o apoio de outros parceiros e aliados em detrimento de *engagement*, como no caso Japonês.

A viagem de Aung San Suu Kyi aos EUA, em Setembro de 2012, pretendeu, em parte, assegurar a elite política e económica norte-americana a respeito do compromisso do regime Birmanês em prosseguir com as reformas e melhorar o registo de direitos humanos no país. Esta visita, portanto, indica um sério compromisso face à pluralização política e revitalização económica. Dentre outros objectivos prosseguidos, incluem-se a recolha de mais capital para investimento directo estrangeiro, início de diálogos políticos e militares entre organizações dos dois países, fomento de diplomacia informal (*track II*), aumento do comércio bilateral, lançamento de programas técnicos de educação de quadros superiores de administração, entre outros. Outros países deverão seguir este exemplo.

Em suma, para a transição democrática ter sucesso, será necessário o apoio de mais parceiros governamentais, económicos e da sociedade civil, tanto na Birmânia como da comunidade internacional. Este será um desafio ao multilateralismo asiático que deveremos acompanhar cuidadosamente, pois o seu processo poderá reflectir uma nova síntese entre as elites e a sociedade Birmanesa, assim como uma mudança na política chinesa no Sudeste Asiático e transformações da balança regional de poder. ■

Notas

¹ BAWER, Ernest *et al* (2012) — “CSIS Myanmar Trip Report”, *Centre for Strategic and International Studies*.



1.18 • Conjuntura internacional

A reconstrução da Etiópia e influência regional na era Meles Zenawi

Alexandra Magnólia Dias

A MORTE DO PRIMEIRO MINISTRO da Etiópia no Verão de 2012 por motivo de doença gerou incerteza nos planos políticos interno e regional. De estudante de medicina, Meles Zenawi transformou-se em guerrilheiro no movimento de insurreição de reforma, a Frente de Libertação do Povo do Tigré (FLPT), que se opôs ao regime militar socialista do Dergue e com o derrube do dito regime em 1991, metamorfoseou-se em reconstrutor do Estado Etíope.

A transição para a era pós-Meles Zenawi desenrola-se em continuidade com o projecto político do líder do partido no poder: Frente Revolucionária Democrática do Povo Etíope (FRDPE). O seu sucessor, Hailemariam Desalegn, enquanto vice-secretário-geral do FRDPE foi nomeado como o novo Primeiro-Ministro até às eleições de 2015.

A oposição ao Dergue (1975-1991)

O Dergue, palavra que em amárico significa comité, reporta-se a um grupo de militares que derrubaram o regime imperial de Haile Selassié em 1974, implementaram um estilo de governação revolucionário, de inspiração marxista-leninista, caracterizado por um modo de exercício do poder autoritário e medidas de repressão política que ficaram conhecidas como a campanha do Terror Vermelho. Apesar dos proclamados objectivos revolucionários, o Dergue manteve linhas significativas de continuidade com o regime imperial particularmente em termos da relação entre o Estado central e a periferia, entre as altas zonas montanhosas e as terras baixas, entre o grupo maioritário dos Amara e os restantes grupos étnicos. As políticas do Dergue e o crescendo autoritarismo conduziram à emergência de focos de oposição. Neste contexto, surge a FLPT oficialmente em 1975. De entre a sua liderança destacam-se: Meles Zenawi, Sebhat Nega e Aregawi Berhe.

As ligações entre a FLPT e aquele que se tornou o principal movimento de insurreição na Eritreia – Frente Popular de Libertação da Eritreia (FPLE) – foram essenciais para o desenvolvimento da FLPT de movimento de insurreição com uma base rural entre os camponeses do Tigré até formação militar capaz de expulsar o Dergue do Tigré em 1989.

Antes da tomada da capital, a FLPT liderou a criação de uma coligação de diversos movimentos, que iria derrubar o Dergue e que desde então se consolidou enquanto partido no poder, a FRDPE.

A reconstrução do Estado Etíope (1991-2012)

A FRDPE tomou o poder enquanto aliança de quatro partidos de base étnica – a FLPT com base no Tigré (os tigrinha perfazem 6,1 % do total da população), a Organização Democrática do Povo Oromo com base na Região de Oromia (ODPO)

(os oromo perfazem 34,5 %), o Movimento Nacional Democrático Amara (MNDA) com base na região Amara (os amara 26,9 %) e o Movimento Democrático dos Povos do Sul da Etiópia (MDPSE) com base na Região das Nações, Nacionalidades e Povos do Sul (reunindo uma amálgama de grupos étnicos minoritários que por vezes perfazem apenas 10.000). A FRDPE estabeleceu o Governo de Transição da Etiópia em 1991. A Frente de Libertação Oromo (FLO) inicialmente participou da coligação no entanto afastou-se em 1992 sob alegações de que os Oromo estavam a ser discriminados. A FRDPE com o fim período de transição e proclamada a nova Constituição em 1995, introduziu um modelo de federalismo étnico em ruptura com a trajectória do Estado nos regimes precedentes. O modelo unitário foi posto em causa pela consagração, no Art.º 39 da Constituição, do direito dos diversos grupos étnicos denominados de Nações, Nacionalidades e Povos da Etiópia a governarem-se e à auto-determinação. O modelo previa a descentralização do centro para as regiões respeitando o pluralismo cultural do Estado multi nacional e multi confessional da Etiópia. Em termos políticos, o modelo visava mitigar as clivagens regionais, religiosas e étnicas e entre Etíopes das terras altas e das terras baixas, entre o grupo maioritário tradicionalmente associado ao Estado, os Amara em particular da região de Shona, e os restantes grupos étnicos da Etiópia, e entre cristãos da Igreja Ortodoxa da Etiópia, 44,3 %, e restantes confissões religiosas, particularmente os muçulmanos, que de acordo com o censo de 2007 perfazem 33,9 %, e os protestantes 18,6 %. Apesar de alguma devolução de poder às regiões e da introdução de medidas de reconhecimento da diversidade cultural dos grupos étnicos minoritários, o processo seria afectado pela guerra entre a Etiópia e a Eritreia (1998-2000) e pelas eleições de 2005. As eleições de 2005 quase conduziram a uma derrota do partido no poder na capital e, em algumas regiões, caso os resultados tivessem sido contados e publicitados de forma transparente.

A guerra com a Eritreia, que tinha formalmente acedido à independência em 1993, veio reacender a versão militante do nacionalismo etíope e permitiu veicular fortes críticas ao modelo de Federalismo étnico como causa potencial do desmembramento da Etiópia. A questão da perda de acesso directo ao mar por parte da Etiópia com a independência da antiga colónia italiana e a tomada do porto de Assab em território Eritreu constituíam para vastos segmentos da opinião pública, na capital e na diáspora, o fim último da guerra. Apesar da vitória militar por parte das Forças Armadas da Etiópia (FAE), após o cessar-fogo e Acordo de Paz de 2000, as tropas etíopes retiraram

de território eritreu e a questão do falhanço em reocupar o porto de Assab, que seria sempre ilegítimo em termos de Direito Internacional, foi objecto de intenso debate. Este e outros diferendos relativamente à conduta e resultados da guerra conduziram a uma crise política interna no seio da FLPT em 2001 e ao enfraquecimento de Meles Zenawi junto dos veteranos do partido. Neste momento crítico, Meles Zenawi revelou-se hábil na criação de alianças com as restantes organizações do partido no poder e ampliou o seu apoio para além do grupo étnico minoritário do Tigré.

Em termos militares, após o derrube do Dergue, o Governo de Transição conduziu com o apoio de Organizações Internacionais, nomeadamente do Banco Mundial, um ambicioso processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração de 500.000 efectivos das FAE e de 20.000 combatentes da Frente de Libertação Oromo. Com o término da Guerra e a manutenção das FAE ao longo da fronteira de 1.000 km com a Eritreia assistiu-se a uma inversão da orientação política anterior de desmilitarização.

As eleições de 2005 vieram colocar em causa as credenciais democráticas do partido no poder e do Primeiro-Ministro Meles Zenawi. Após a comunicação dos resultados eleitorais, a contestação da fidedignidade dos resultados pela oposição conduziram a manifestações que foram controladas pelas forças de segurança tendo conduzido a 200 mortes e 700 feridos. 2005 marcou uma ruptura com o processo de democratização e o acentuar das tendências autoritárias do regime, nomeadamente o encerramento do espaço político para a participação cívica e competição eleitoral, a proibição de actividades e criação de organizações não governamentais, as perseguições e aprisionamento de políticos da oposição e de jornalistas que publicassem artigos de crítica ao regime e as perseguições políticas ao abrigo das Leis Contra-o-Terrorismo. Os resultados das eleições de 2010 atestam do total encerramento do espaço político para participação pacífica com a eleição de um único deputado por um partido da oposição e com a FRDPE a alcançar 99,6% do total de votos. Após as eleições de 2010, o Primeiro-Ministro deu início a um processo de mudança generacional na FRDPE tendo afirmado publicamente o seu objectivo de afastamento antes das eleições de 2015.

Em termos económicos e sociais, Meles Zenawi revelou-se hábil na atracção de Ajuda ao Desenvolvimento e na captação de Investimento Directo Estrangeiro. O BM classificou a Etiópia como uma das economias em crescimento em África, particularmente no período de 2003-2007. O Plano de Crescimento e Transformação para a Etiópia (2011-2015) foi um produto da sua visão baseando-se inicialmente numa estratégia de apoio

à agricultura comercial de pequenos proprietários. No entanto, no contexto da crise de 2007-2008 o Primeiro-Ministro anunciou outras medidas em colisão com esta orientação, incluindo mega projectos de construção de barragens, de plantações de açúcar e de locação em grande escala de terrenos agrários para investidores estrangeiros produzirem géneros alimentícios para exportação. As dificuldades de contenção da inflação constituem um desafio adicional porque os seus efeitos são mais ressentidos em áreas urbanas. Em 2011, de uma população total estimada em 90 milhões, 2,8 milhões encontravam-se em situação de necessidade de assistência alimentar. A escolha de Hailemariam Desalegn como Primeiro-Ministro prende-se com o objectivo de manutenção do equilíbrio étnico, Hailemariam Desalegn tal como Meles Zenawi, são oriundos de grupos étnicos minoritários e não dos grupos maioritários dos Amara ou Oromo, sendo oriundos de Wólaita e do Tigré respectivamente. Em contraste, Hailemariam é protestante (da Igreja Evangélica Etíope Mekane Yesu) enquanto Meles era cristão ortodoxo, o actual Primeiro-Ministro é um técnico com formação em engenharia que ascendeu da Presidência da Região dos Povos, Nações e Nacionalidades (cargo que ocupou entre 2003 e 2006), ao passo que Meles se revelou hábil na sua consolidação enquanto político e ao contrário do anterior as suas credenciais de legitimidade basearam-se na sua trajectória num movimento de insurreição que se opôs ao Dergue. No entanto, as forças de segurança e de defesa permanecem controladas por membros da FDRPE ligados ao FLPT, sendo tendencialmente os cargos de maior importância para o controlo do Estado ocupados por membros leais ao antigo Primeiro-Ministro e originários do Tigré, em particular: Berhane Gebrekristos (diplomata), Neway Gebreab (economista), Samora Younis (Chefe de Estado Maior das Forças Armadas), Getachew Assefa (Director do aparelho de segurança) e Abay Woldu (Presidente da Região do Tigré). As opções políticas e os dilemas do partido no poder e do Primeiro-Ministro, prendem-se com a necessidade de proceder à abertura do espaço político para a participação cívica e partidária e para a restauração do processo de democratização interrompido em 2005. A acomodação dos diversos grupos étnicos e religiosos permanece um desafio, os focos de oposição armada, nomeadamente por parte da FLO e da Frente de Libertação Nacional do Ogaden (FLNO) só têm sido controlados através do forte aparato militar. A devolução de poder às regiões permanece refém do seu controlo por parte de membros do partido no poder. Ademais, as tensões entre muçulmanos e o Estado têm vindo a aumentar com as intromissões por parte do partido no poder que tem vindo a impôr os ensinamentos e líderes de Al-Ahbash em detrimento de líderes de inspiração sufi que tradicionalmente mobilizam apoio entre os Etíopes que se identificam enquanto muçulmanos. A estratégia de imposição de Al-Ahbash, tem sido levada a cabo ao abrigo do combate ao terrorismo e à penetração na Etiópia

de influência wahabita e salafita, associada aos movimentos militantes islamitas. Meles Zenawi em Abril do ano passado afirmava no Parlamento que islamitas militantes teriam criados células no Sul da Etiópia, nas regiões de Bali e Arse, para planearem ataques em território etíope. Permanece a tendência para, ao abrigo das leis anti terroristas, o governo prender tanto membros indesejáveis por razões políticas e/ou religiosas, como os verdadeiros instigadores.

A Etiópia no Corno de África e na sociedade internacional

A Etiópia partilha fronteiras com seis Estados vizinhos: o Jibuti (337 km), a Eritreia (912 km), o Quénia (830 km), a Somália (1.626 km), o Sudão do Sul (606 km) e o Sudão (1.000 km). De todos os Estados vizinhos contíguos apenas a Eritreia, em 2007, suspendeu temporariamente a sua condição de membro da organização internacional para a região: a Autoridade Inter governamental para o Desenvolvimento (IGAD, segundo a designação em inglês, da qual o Uganda também é membro). Apesar das ramificações dos conflitos regionais para o funcionamento do IGAD (a guerra de 1998 a 2000 entre a Etiópia e a Eritreia, Sudão até à separação do Sudão do Sul e Somália) e as limitações ao seu papel na resolução dos referidos conflitos, a Etiópia sob Meles Zenawi influenciou as orientações da organização regional, mantendo um papel preponderante na mediação entre os Presidentes do Sudão Omar Bashir e do Sudão do Sul Salva Kiir e disputando apenas influência regional com o Quénia relativamente à Somália.

“ [...] a transição oferece uma oportunidade única em termos de uma maior abertura interna de espaço político para a competição eleitoral. ”

A participação da Etiópia em operações de Apoio à Paz, a intervenção controversa ao lado do Governo Federal de Transição da Somália de 2006 a 2009, para conter a ascensão do Conselho de Tribunais Islâmicos, a manutenção de contingentes das Forças Armadas na fronteira entre a Etiópia e a Somália e na fronteira entre a Etiópia e a Eritreia atestam da capacidade organizacional e de projecção de força das Forças Nacionais de Defesa da Etiópia (FNDE). Entre uma força total de 3.979 elementos, a Etiópia contribui com 3.900 efectivos para a Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISEA) e com 1.938 efectivos para a missão híbrida das Nações Unidas e da União Africana no Darfur (MINUAD). Desde a tentativa de assassinato ao antigo Presidente egípcio Hosni Mubarak na Etiópia em 1995, passando pelos atentados terroristas às embaixadas dos EUA no Quénia e na Tanzânia no Verão de 1998, até ao 11 de Setembro de 2011,



Etiópia e os Estados vizinhos. Fonte: OBSERVARE.

a Etiópia tem sido o aliado central na estratégia dos EUA de combate ao Terrorismo para a Região do Corno de África. Esta aliança tornar-se-ia mais evidente com a intervenção da Etiópia na Somália. Entre Etíopes e Eritreus há a percepção de que a normalização de relações entre os dois governos só seria possível após o afastamento dos dois líderes que falam a mesma língua e se identificam com o mesmo grupo étnico. Nesta dimensão não se espera que o actual governo se vá afastar da política de “nem paz, nem guerra” até que ambos os governos encontrem uma solução política. Os destinos dos dois Estados permanecem inexoravelmente associados, particularmente no caso da Eritreia que fazia depender grande parte do seu orçamento dos serviços portuários prestados à Etiópia e do Tigré para importação e exportação dos seus produtos. No caso da Etiópia, apesar de ter diversificado o seu acesso ao mercado internacional via os portos de Jibuti e de Berbera (Somalilândia), o porto de Assab (Eritreia) em termos de distância oferece maiores vantagens comparativas. Ademais, a rivalidade entre os dois governos conduziu a uma interferência nos assuntos internos de ambos mediante apoio aos movimentos de insurreição e/ou partidos da oposição e a uma interferência regional em outros conflitos mediante apoio por parte da Eritreia à facção oposta aquela apoiada pela Etiópia: o que se tornou mais flagrante pelo alegado apoio da Eritreia a islamitas e ao movimento *al-shabaab* da Somália. Em conclusão, a transição oferece uma oportunidade única em termos de uma maior abertura interna de espaço político para a competição eleitoral. A democratização na Etiópia foi interrompida e a realização de eleições actualmente trata-se de mera fachada ou de um ritual em que os Etíopes participam sem convicção e sem entusiasmo. Os desafios em termos económicos e sociais não poderiam ser mais fulcrais, quer em termos de distribuição de riqueza e de capacidade de contenção da inflação, quer em termos da acomodação da diversidade étnica, como religiosa, particularmente no que concerne o tratamento dos Etíopes que se identificam com o Islão. A transição é incerta. Por enquanto, as linhas de continuidade são as mais salientes e as verdadeiras mudanças a processarem-se poderiam conduzir à alternância pacífica partidária nas eleições de 2015, o que constituiria a grande ruptura com a tradição política da Etiópia em que a alternância no poder só tem sido alcançada mediante o recurso à força. ■



1.19 • Conjuntura internacional

Sudão do Sul: independente e inevitavelmente ligado ao Sudão

Alexandra Magnólia Dias

O SUDÃO DO SUL é o segundo caso de criação de um Estado soberano em África no pós-Guerra Fria tornando-se o 193 membro da sociedade internacional a 9 de Julho de 2011. O primeiro foi a antiga colónia italiana, a Eritreia, que no pós-Segunda Guerra Mundial tinha sido incorporada na Etiópia. A exemplo do procedimento seguido no Sudão do Sul, a Eritreia na sequência de um referendo obteve o reconhecimento formal da sua independência a 24 de Maio de 1993. Tal como no caso da Eritreia e da Etiópia, as relações entre o Sudão e o Sudão do Sul longe de estarem normalizadas, são caracterizadas por retrocessos e avanços relativamente às negociações sobre as questões pendentes: a partilha dos recursos, a questão fronteiriça, a questão monetária e a definição e direitos de cidadania. Este ensaio pretende focar um conjunto de questões essenciais para o enquadramento e entendimento da trajectória do Sudão do Sul, de região do Estado sudanês ao mais recente Estado soberano em África e, dos desafios e dilemas da relação entre o Estado sucessor e predecessor, entre o Estado e a sociedade pós-conflito e entre o novo Estado e os Estados vizinhos.

A separação entre o Sudão do Sul e o Sudão era inevitável?

A questão do Sudão do Sul constitui a excepção mais do que a regra ao princípio do *uti possidetis* (o respeito pelas fronteiras herdadas do colonialismo) aplicado à criação de Estados soberanos em África no período pós-colonial. Com efeito, a Eritreia foi uma colónia italiana seguindo uma trajectória separada da Etiópia (entre 1890-1935 administrada separadamente enquanto a Etiópia permaneceu independente e durante o período de ocupação italiana da Etiópia (1936-1941) sob a mesma administração). O Sudão foi administrado enquanto condomínio anglo-egípcio entre 1899-1956, deste período data a criação de uma força militar regional (o Corpo da Equatória do Sul). A partir da independência do Sudão em 1956 o Norte e o Sul foram administrados conjuntamente; de forma autónoma entre 1972 e 1983 durante a vigência dos Acordos de Addis Abeba; e a partir de 1983 o Sul foi novamente administrado de forma conjunta com o Norte com a abolição por Nimeiry da região autónoma do Sul e da imposição de uma política de islamização forçada. Este período, de 1983 a 2005, tornaria o Sudão o palco de uma das guerras civis com maior durabilidade conduzindo a dois milhões de vítimas provocadas pela guerra civil e pela fome e a quatro milhões de deslocados. A primeira guerra que durou da independência até 1972 provocou 500.000 vítimas. Com efeito, desde a independência do Sudão apenas a década de 1972 a 1983 foi caracterizada por um contexto de paz.

O Acordo de Paz Global (APG) de 2005 marcou o fim do segundo conflito e iniciou o período de transição até que se decidisse o rumo do Sudão do Sul. Até à morte em Julho de 2005 do carismático líder, John Garang de Mabior, do Exército de Libertação do Povo Sudanês/Movimento (ELPS/M, SPLA/M em inglês) a secessão não era inevitável. John Garang apoiava a criação de um “Novo Sudão”, em que o Árabe permanecesse enquanto a língua oficial mas baseado num projecto político em que a multiplicidade de religiões e de etnias fosse reconhecida enquanto constituinte da identidade nacional e as clivagens entre o Norte e o Sul fossem reconhecidas e mitigadas. O sucessor de Garang e actual Presidente do Sudão do Sul, Salva Kiir Mayardit, representava a facção dentro do SPLA/M que apoiava a secessão do Sul.

“ [...] as duas guerras civis que opuseram o Norte ao Sul [...] tiveram na génese outras causas para além da causa económica relativa à partilha e distribuição de receitas de exploração do petróleo. ”

O referendo de 9 de Janeiro de 2011 consagrou a vontade da maioria de viver num Sudão do Sul independente. A capital do novo Estado é Juba e o Sudão do Sul está dividido em diversas unidades administrativas: dez estados, 79 municípios (*counties* em inglês) que agrupam unidades administrativas ao nível da vila e aldeia, *payams* e *bamas* respectivamente. No entanto, o Governo do Sudão do Sul passados dois anos de independência, e face ao legado de 22 anos de guerra civil, continua confrontado com os desafios de reconstrução do Estado ao nível de infra-estruturas básicas (estradas, escolas, hospitais); de extensão das instituições e agentes do Estado para além da capital e de normalização das relações com Cartum. O Sudão depois da secessão do Sudão do Sul passou de 26 Estados federados para 16 Estados federados. Para o Sudão, os dilemas de resolução de conflitos internos no seio do partido no poder, o Partido Nacional do Congresso, entre este e os partidos da oposição e de conflitos entre o centro e as regiões marginalizadas (de Darfur, do Nilo Azul, de Kordofan do Sul, do Sudão Oriental) tornam a transição para o pós-conflito incerta e sujeita a retrocessos com ramificações para o Sudão do Sul.

A criação do novo Estado do Sudão do Sul não

eliminou da equação a probabilidade de recorrência de conflito entre Juba e Cartum ou de envolvimento por parte do Sudão do Sul nos conflitos do Estado vizinho (Sudão) que continuam a opôr o centro às regiões periféricas e/ou marginalizadas.

O Sudão do Sul e o Sudão são viáveis economicamente?

Com a independência, o Sudão do Sul tornou-se um País sem acesso directo ao mar. Apesar de mais de 80% das reservas de recursos petrolíferos se situarem no território sob soberania do Sudão do Sul, o Estado sucessor continuou dependente do Sudão em termos das infra-estruturas: oleoduto, refinarias e dos serviços do Porto Sudão para acesso ao mercado internacional para exportação de petróleo. A fronteira internacional entre o Sudão e o Sudão do Sul perfaz 2.000 quilómetros, com a República Centro-Africana 1.360 quilómetros, com a República Democrática do Congo 630 quilómetros, com o Uganda 435 quilómetros, com o Quênia 232 quilómetros e com a Etiópia 1.000 quilómetros. Contra todas as expectativas devido à escalada de rivalidades e de desconfiança entre os governos de Juba e de Cartum, o Sudão do Sul decidiu encerrar de forma abrupta a exploração de grande parte dos poços de petróleo em Janeiro de 2012, interrompendo o escoamento de petróleo pelo oleoduto do Sudão devido ao desacordo entre as partes relativamente ao valor cobrado por Cartum por este serviço. Esta interrupção da produção de petróleo por um período de nove meses teve um prejuízo mensal estimado em 650 milhões, uma perda para além da capacidade do recém-Estado do Sudão do Sul já que 98% das receitas do governo são geradas a partir da exploração de petróleo. Os custos estimados de construção de um oleoduto alternativo para a África Oriental, eventualmente ligando o Sudão do Sul ao porto de Lamu (Quênia), Djibouti ou Kinshasa (RDC), rondam os 1,5 mil milhões de dólares e este será sempre um projecto de médio a longo prazo. A dependência mútua subsiste para além do comércio no sector petrolífero, incluindo o comércio de outros bens, o movimento de pessoas, nomeadamente os movimentos sazonais de grupos pastoralistas em busca de água e de pasto nas áreas fronteiriças ou no Sudão do Sul. A interrupção de produção de petróleo por parte do Sudão do Sul conduziria à escalada da crise até quase ao ponto de reiniciar a guerra entre o Sudão e o Sudão do Sul. Em Março de 2012, o Sudão do Sul decidiu ocupar Heglig, uma das poucas áreas sob jurisdição do Sudão aonde se produz petróleo. Tal resultou na interrupção da produção de petróleo do Sudão. Sob pressão internacional o Sudão do Sul retirou as suas forças de Heglig mas as negociações entre as partes

só foram retomadas em Addis Abeba em Junho de 2012. Em Setembro de 2012, um conjunto de acordos foram assinados abrangendo: as questões de segurança, o enquadramento do estatuto de residentes estrangeiros; questões fronteiriças incluindo demarcação; comércio e outros assuntos neste âmbito; enquadramento para cooperação no sistema central bancário; enquadramento do pagamento de benefícios pós-serviços; assuntos económicos; petróleo e questões económicas relacionadas e cooperação bilateral. Para além da questão da partilha de recursos, a questão da dívida de 40 mil milhões continua pendente. Qual a parte que eventualmente será imputada ao Sudão do Sul? A questão da moeda também acarreta um conjunto de desafios. Durante o período de transição vigora uma União Monetária e um modelo de Regulação Conjunta da política monetária e cambial. Será que o Sudão do Sul exclui a opção futura de uma moeda própria? Juba deve assegurar reservas externas para assegurar moeda própria; Cartum, pela sua parte, terá de concordar com troca de Libras sudanesas por moeda forte.

O estatuto de Abyei também permanece por determinar, bem como outros pontos de contenção relativamente à fronteira. Abyei é uma zona fronteiriça sob disputa não obstante a Decisão de 2009 do Tribunal Permanente de Arbitragem que reconheceu a jurisdição do sul sobre uma área menor. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) através da Resolução 1990 (2011) de 27 de Junho de 2011 autorizou a criação da Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA), que aí permanece até ao presente, sendo a Etiópia o País que mais contribui com tropas.

A mediação sobre os pontos de contenção e Abyei tem sido liderada pela União Africana por intermédio do Painel de Mediação de Alto Nível da União Africana (PMALUA). Este último, foi responsável pelo mapa administrativo e de segurança que estipulou uma Zona Fronteiriça de Segurança e Desmilitarizada que implicou uma retirada das forças dos beligerantes de 10 quilómetros a partir da linha central.

Qual o projecto político do SPLA/M para os cidadãos do Sudão do Sul?

É importante sublinhar que as duas guerras civis que opuseram o Norte ao Sul e culminaram no APG e secessão do Sul tiveram na génese outras causas para além da causa económica relativa à partilha e distribuição de receitas de exploração do petróleo. As relações entre o Centro (Cartum) e a região do sul são essenciais para entender a emergência do movimento de insurreição e a sua legitimidade face aos cidadãos do Sul. Com efeito, a marginalização da região, a exígua presença de serviços associados ao Estado na região e a imposição forçada de um projecto de islamização ao Sul catalizaram a oposição armada de Juba *vis-à-vis* Cartum. Com maior incidência a partir de 1983, o projecto de imposição do Árabe e do Islão a todas as regiões do Sudão foi avançando excluindo a diversidade étnica e religiosa

da sociedade do Sudão. Com efeito, no Estado Sudanês falavam-se 134 línguas, sendo o Árabe a primeira língua para metade da população e a maioria era bilingue. Em termos de formação social, apesar da diversidade étnica, desde os Beja, Fours, os Dinka (estes últimos constituíam 40 por cento das Províncias do Sul, tradicionalmente eram apoiantes do SPLM/A e actualmente constituem o grupo étnico que detém maior controlo do Estado do Sudão do Sul), os Nuer, os Shilluk, o controlo do Estado foi continuamente assegurado por parte dos Sudaneses Árabes gerando descontentamento junto dos restantes grupos do Sudão e contribuindo para o acentuar de clivagens regionais.

Relativamente aos princípios de definição de cidadania até que ponto o Acordo de Quatro Liberdades de 2006 celebrado entre o Sudão e o Egipto é extensível ao Sudão do Sul? Este acordo pressupõe a liberdade de residência, de trabalho, de movimento e de aquisição de propriedade. Três milhões de Sudaneses residem no Egipto. Pode este acordo servir como modelo face ao imperativo de determinar o estatuto dos cidadãos originários do Sul no Norte do Sudão e vice-versa. De acordo com as estimativas do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) até ao referendo 800.000 cidadãos originários do Sul continuavam a residir no Norte do Sudão. Antes do referendo estima-se que 200.000 tenham regressado ao Sul. Relativamente a formações de diáspora estima-se em 6.000 o número de originários do Sudão do Sul. Na sua maioria quando partiram do Sudão saíram enquanto cidadãos sudaneses. No caso do Sudão do Sul é permitida

dualidade de cidadania. No caso do Sudão os cidadãos expatriados devem pagar imposto especial de saída do País e não permite dualidade de cidadania. Para os refugiados Sudaneses em países vizinhos a questão coloca-se aquando do regresso. No Quénia estima-se a presença de 96.000 refugiados originários do Sudão.

As relações com os Estados vizinhos contíguos

Para o Sudão do Sul as relações com o Quénia, com o Uganda e com a Etiópia são primordiais. Ainda antes da independência o Quénia, o Egipto e o Uganda (desde 2005) tinham aberto representações de ligação em Juba e em outras cidades no Sudão do Sul. Da sua parte, a primeira representação do SPLM e do Sudão do Sul no estrangeiro foi aberta no Quénia (em Nairobi), no Uganda conta com duas representações em Kampala e Gulu desde 2007 e tem representações no Egipto, na Etiópia, na Eritreia, na República Democrática do Congo, na África do Sul e no Zimbabwe. Para além dos Estados da região, os Estados-membros da União Europeia ou no quadro multilateral ou bilateral estão fortemente empenhados na reforma do sector de segurança (particularmente o Reino Unido). Os Estados Unidos prestam apoio quer no plano bilateral quer por intermédio de Fundações e de Institutos em diversos programas de apoio à democratização. Por sua vez a China que com o mandato de captura emitido ao Presidente do Sudão Omar al-Bashir pelo Tribunal Penal Internacional se tinha tornado num aliado estratégico para a manutenção deste último no poder, não hesitou em seguir os passos da companhia petrolífera da Malásia, Petronas, e negociou directamente com o Governo do Sudão do Sul as condições das concessões de petróleo à Corporação de Petróleo Nacional da China. A interrupção de exploração de petróleo decretada por Juba no início de 2012 foi criticada pelos chineses, entre outros investidores estrangeiros a operarem no território.

Conclusão

As lições a retirar da Etiópia e da Eritreia para o Sudão e Sudão do Sul são, por um lado, a de que as fronteiras uma vez aceites só serão alteradas com elevado custo e, por outro lado, as trajectórias de separatismo não obliteram dependências mútuas e o isolamento do Estado sucessor relativamente ao Estado predecessor e vice-versa comporta elevados custos para os diversos grupos na sociedade e, em particular, para os grupos transfronteiriços. O encerramento do espaço de negociação encerra a viabilidade do projecto político de reconciliação e torna o processo de paz e de normalização refém das intransigências entre as lideranças. As opções políticas das lideranças de Juba e de Cartum face à normalização de relações entre os Estados soberanos ditará o retorno à guerra ou a manutenção da paz. 2015 constituirá um marco importante com a realização de eleições no Sudão e o anúncio de Omar al-Bashir de planos para a sua retirada da competição eleitoral. ■



Sudão do Sul. Fonte: OBSERVARE (adaptado).



1.20 • Conjuntura internacional

“Jihadismo de natureza autóctone” e “lobos solitários”: a terceira forma de *al-Qaeda*

Felipe Pathé Duarte

À SEMELHANÇA DA ÁGUA que pode ter três estados (líquido, sólido e gasoso), em década e meia a *al-Qaeda* reificou-se em três formas: uma central, outra periférica e outra inspiradora. A primeira remonta à génese da organização e pode ser identificada numa estrutura de uma cadeia de comando e controlo. A segunda, que se assume depois dos ataques de 11 de Setembro de 2001, assenta numa rede global de células e outras organizações jihadistas, em jeito de estrutura franchisada. Por fim, há uma terceira forma que foi surgindo na clara impossibilidade de uma estrutura identificada de comando e controlo. Ganha proeminência a partir da segunda metade da década de 2000. Pode ser reconhecida não como uma organização, mas como um sistema que parte de uma ideologia e que assenta numa estrutura fluida, não verticalizada, difusa, sem hierarquia, e que navega numa rede virtual. Temos então uma *al-Qaeda* multiforme que se adapta consoante o teatro de operações.

O jihadismo de natureza autóctone

Esta forma de acção armada, por regra, não depende de uma ligação com o comando central, das estruturas afiliadas. Desenrola-se essencialmente em países ocidentais, onde não há uma frente aberta de guerra jihadista e onde o Estado não está permeável aos frutos da acção subversiva. É normalmente levada a cabo por actores individuais ou grupos que vivem e estão estabelecidos nesses países e que são inspirados ou motivados pelo Jihadismo Global.

No espaço europeu, uma grande parte dos actores que perpetram “jihadismo de natureza autóctone”

provém de comunidades socialmente marginalizadas. Na Europa tendem a ser porosos à radicalização e à *jihad*, exilados radicais e jovens migrantes muçulmanos de segunda e terceira geração que vivem numa espécie de limbo identitário. Estes, desenraizados por não se sentirem pertença dos países de origem da família e por não se reconhecerem nos países de acolhimento, tornam-se permeáveis a uma doutrina que lhes fornece uma outra realidade. É-lhes dada uma identidade e uma noção de pertença.

No caso norte-americano a situação é ligeiramente diferente, uma vez que os actores desta terceira forma de *al-Qaeda* estão melhor integrados na sociedade. Provêm das mais diversas condições socioeconómicas, variam em idade, etnicidade e habilitações. Muitos, contrariamente ao caso europeu, nem sequer têm registo criminal.

O nível operacional dos vários grupos ou actores individuais que agem inseridos neste tipo de estrutura é variável. Nem todos têm a mesma capacidade financeira ou experiência militar. Com efeito, uma grande parte das acções armadas tem sido abortada pelas forças e serviços de segurança ainda em fase de planeamento. Outras, por eventual falta de financiamento ou experiência militar, acabam por não ser levadas a bom porto pelos operacionais. Porém, isso pouco importa para a dimensão propagandística. Aliás, a *al-Qaeda* parece reconhecer que este tipo de ataques em solo ocidental não precisa de sucesso operacional para se efectivarem e terem as repercussões desejadas.

Para além da gestação da radicalização se processar em território onde é levada a cabo a acção, há quatro grandes características que nos permitem identificar uma acção jihadista como sendo de “natureza autóctone”. Falamos então da importância crucial do elo ideológico que os une; do uso da internet como forma de comunicação; do papel das redes sociais como forma de radicalização e de gatilho para acção armada; e da actuação individual ou em pequenos grupos.

Na primeira característica, resta apenas sublinhar que a ideologia do Jihadismo Global surge como o elemento comum dos diversos grupos e actores individuais. Havendo a este nível um claro esmiuçar da narrativa da guerra do mundo ocidental contra o Islão, passando a cada potencial jihadista um sentimento de protecção da *Ummah* (comunidade de muçulmanos), que se encontra sob ameaça, e de pertença ao topo da espada de um movimento global. Repare-se que a projecção de forças ocidentais em países de maioria muçulmana vem corroborar esta mensagem. É uma mensagem que se adequa com facilidade às frustrações e ao extremismo de vários muçulmanos a viver em países ocidentais, aca-

bando por uni-los em prol de uma causa comum. A dependência da internet como forma de comunicação é crucial. Em primeiro porque desempenha um importante papel na disseminação ideológica. E em segundo porque também serve como base de coordenação, facilitação e apoio de acções armadas. Há ainda que chamar a atenção ao papel das redes sociais da internet que acabam por substituir as redes físicas. Plataformas virtuais como as contas de *e-mail*, blogues, fóruns, *softwares* que disponibilizam vídeos *online* ou que permitem a comunicação por voz e imagem em tempo real, têm sido os grandes instrumentos daqueles que procuram juntar-se à militância e levar a cabo acções armadas. O acesso fácil à internet e a disponibilidade de informação permitiu que qualquer indivíduo chegue à mensagem jihadista, se assim o entender, de uma forma individual e de difícil monitorização por parte de forças e serviços de segurança.

“ Os actores do “jihadismo de natureza autóctone” e os “lobos solitários” [...] inseridos culturalmente na sociedade anfitriã que pretendem atacar, estão pouco permeáveis à monitorização por parte das forças e serviços de segurança. ”

Além disso, a internet também tem sido usada para apoio e planeamento operacional, bem como para treino “virtual”. Embora sem grande sucesso operacional, o treino “virtual” surge como resposta à impossibilidade de treino presencial nos campos entre o Afeganistão e Paquistão, fruto da monitorização constante de viagens de potenciais jihadistas. A revista jihadista *online* de língua inglesa *Inspire* cumpre essa tarefa eficazmente, ensinando, por exemplo, com uma forte carga imagética, como fazer uma bomba numa cozinha ou ainda como se deve rentabilizar uma espingarda automática AK-47.

A dependência das redes sociais físicas acaba também por ser uma característica do jihadismo de “natureza autóctone”. Intermediários com ligações, mesmo que ténues, às duas primeiras formas de *al-Qaeda*, têm funcionado como uma espécie de mobilizadores e facilitadores, acelerando o processo entre a radicalização e a acção armada. Muitos deles, dominando a língua local, acedem com facilidade a algumas comunidades islâmicas, podendo, entre os seguidores, transmi-

NÚMERO DE ATAQUES

Nos EUA, entre 2001 e 2008, houve 21 ataques jihadistas, falhados ou bem sucedidos, de “natureza autóctone”. Mas, entre Maio de 2009 e Outubro de 2011, já foram registados 32 ataques falhados ou bem sucedidos em solo norte-americano.

No espaço Europeu, através dos relatórios anuais sobre terrorismo na União Europeia produzidos pela Europol, pode ver-se que entre 2006 e 2011 houve apenas 9 ataques falhados ou bem sucedidos, e, sob acusação de ligação a acções armadas em nome da *al-Qaeda*, foram presos 1056 militantes.

Perante estes factos, permitimo-nos então poder afirmar que o “jihadismo de natureza autóctone” é o tipo de acção que tende a caracterizar esta terceira forma de *al-Qaeda*.

Fonte: Kurzman, Charles; “Muslim-American Terrorism in the Decade Since 9/11”; *Triangle Center on Terrorism and Homeland Security*, 8 February 2012; *EU Terrorism and Situation and Trend Report de 2008* (contém dados de 2006 e 2007); 2009, 2010, 2011 e 2012. Os relatórios estão disponíveis em https://www.europol.europa.eu/latest_publications/25.

	Figuras/Grupos	Tipo de acção armada
Acção individual e isolada	Andrew “Isa” Ibrahim (n. 1989)	Preso pelas forças de segurança em Bristol por suspeitas de terrorismo em Julho de 2009 (material suficiente para atentado suicida apreendido em casa).
	Roshonara Choudhry (n. 1989)	Tentou esfaquear o deputado britânico Stephen Timms em Maio de 2010. Influência dos sermões <i>online</i> do norte-americano de origem iemenita Anwar al-Awlaki.
	Colleen LaRose – <i>Jihad Jane</i> (n. 1963)	Norte-americana convertida ao Islão. Presa em 2010 por apoio e recrutamento para a <i>jihad</i> global e também por estar envolvida na tentativa de assassinato de um sueco que caricaturou a figura de Mohammed.
Acção individual com ligação a mobilizadores ou facilitadores	Nidal Malik Hassan (n. 1970) – Major do Exército americano	Nas instalações militares de <i>Fort Hood</i> , Texas, disparou contra os vários soldados que ali se encontravam. Foram mortas 13 pessoas e 32 ficaram feridas. Mantinha contactos regulares com Anwar al-Awlaki.
	Mohamed Merah (1988 - 2012)	Matou três soldados franceses de ascendência magrebina, um rabi e três crianças numa escola judaica, em Montauban e Toulouse, França, Março de 2012. Radicalização consolidada em viagens ao Paquistão e Afeganistão.
Acção grupal, com ou sem ligação	Grupo <i>Hofstad</i>	Assassinato do realizador holandês Theo van Gogh, em Novembro de 2004. Um membro associado aos atentados de 2003 em Casablanca. Três membros alegadamente tentaram sabotar o campeonato europeu de futebol em Portugal em 2004.
	Grupo de <i>Fort Dix</i>	Atentado não executado por seis jovens radicais contra as instalações militares de Fort Dix, em Nova Jérsei, EUA, em Maio de 2007.
	Jihad Hamad (n. 1985) e Youssef al-Hadjib (n. 1985)	Colocaram duas bombas em comboios regionais que partiam da estação de Colónia, na Alemanha, em Julho de 2006.

Tipos de “lobo solitário”. Fonte: Felipe Pathé Duarte

tir a mensagem da *jihad* global, motivando assim à acção armada.

A quarta característica tem a ver com facto do “jihadismo de natureza autóctone” ser levado a cabo por pequenos grupos ou individualmente. Neste caso, temos então os entusiastas e os que efectivam a acção armada. Os primeiros são classificados pelo analista norte-americano Jarret Brachman como *jibobbyists*. Isto é, indivíduos que se interessam e seguem as movimentações da primeira e segunda formas de *al-Qaeda*, mas sem qualquer tipo de ligação ao comando central ou a grupos afiliados¹. No fundo, são militantes que têm como *bobby* a *jihad* e que levam a cabo a sua participação indirecta através do seu computador: alojando *websites*, editando vídeos propagandísticos e publicações *online*, compilando e disponibilizando sermões e discursos de líderes... É sobretudo através deles que a ideia de *al-Qaeda* se mantém dinâmica e mobilizadora, pois sustentam a plataforma virtual que une os pequenos grupos e os indivíduos que procuram a acção armada.

Estimulados então pelos *jibobbyists*, que contribuem para a ideia de uma subversão global em nome da *al-Qaeda*, está então o “subconjunto” que a maioria dos especialistas em contra-terrorismo apelida de “lobos solitários”, que podem, ou não, actuar em grupo. São eles que efectivam a *jihad* em território onde não há frente de guerra aberta, nem tradição de subversão armada jihadista.

“Lobos solitários”: uma tipologia

Por “lobos solitários” são considerados aqueles indivíduos (ou pequenas células de indivíduos) que em nome do Jihadismo Global perpetraram acções armadas contra concidadãos, mormente civis, de países ocidentais. Esta forma de acção

armada é caracterizada por um certo isolamento operacional. Neles não se conhece qualquer tipo de relação directa nem com o comando central, nem com as afiliadas regionais. Destas duas últimas formas apenas retiram inspiração e orientação. Isto é, funcionam como “guiões” doutrinários e modelos genéricos de comportamento, seja pela disseminação propagandística seja pelo mimetismo operacional.

Assim, este tipo acção opõe-se àquela levada a cabo por grupos ou indivíduos que, mesmo actuando em território e contra concidadãos ocidentais, de uma maneira formal ou informal, têm uma ligação a uma estrutura mais ampla. Mas estas acções não deixam de ser fruto do “jihadismo de natureza autóctone”. Todavia não são perpetradas pelo que as classificamos como “lobos solitários”. Note-se que nem sempre esta distinção é cabalmente conseguida. Determinadas acções armadas têm sido, no imediato, classificadas como produto de “lobos solitários”. Porém, a distância temporal e uma análise mais profunda vêm provar ligações ao comando central qaedista ou a afiliadas regionais. Este foi o caso, por exemplo, dos atentados de Londres, a 7 de Julho de 2005. Efectivamente, tudo indicava que a célula que os perpetrara fosse de “lobos solitários”, porém as investigações provaram o contrário, uma vez que os militantes, alegadamente, teriam ligações directas com o comando central da *al-Qaeda*. Um outro caso foi o atentado falhado de *Times Square*, Nova Iorque, em Maio de 2010 – embora agindo individualmente, Faisal Shahzad teria ligações à cúpula do grupo paquistanês *Tebrik-i-Taliban*. Ou ainda o atentado gorado contra um avião de passageiros, no Natal de 2009, pelo nigeriano Umar Farouk Abdulmutallab, que agiu individualmente, mas não isoladamente – treinou

e mantinha contactos com a estrutura da *Al-Qaeda* na Península Arábica. Nestes casos o contacto parece ser físico e permanente, não apenas *online* ou por aspiração e inspiração jihadista. Posto isto, será pois adequado afirmar que todos os “lobos solitários” se inserem no jihadismo de “natureza autóctone”. Mas nem todos os jihadistas de “natureza autóctone” actuam como “lobos solitários”.

Podemos então dizer que há três possíveis tipos de “lobos solitários”². Há os que actuam individualmente e de uma forma totalmente isolada, sem qualquer tipo de ligação a facilitadores. Há os que actuam individualmente, mas que têm um determinado nível de ligação a facilitadores e mobilizadores. E, por fim, há os que actuam em grupo. São vários os exemplos de acontecimentos que se enquadram nesta tipologia.

No fundo, o que nos demonstram é que o poder da narrativa qaedista funciona para além de uma estrutura com uma cadeia de comando. Nenhum deste jihadistas manteve contacto físico com membros da *al-Qaeda* ou grupos afiliados. Agiram espontaneamente sem obedecer a nenhum comando. Trata-se de pequenos grupos compostos por membros que partilham a mesma mundividência e que são autodidactas ao nível operacional.

Conclusão

Os actores do “jihadismo de natureza autóctone” e os “lobos solitários” tornam-se extremamente perniciosos, pois inseridos culturalmente na sociedade anfitriã que pretendem atacar, estão pouco permeáveis à monitorização por parte das forças e serviços de segurança. Mas, por outro lado, a ligação não formal também se pode traduzir numa certa inépcia operacional, pela falta de treino e de apoio logístico e financeiro. Mas, embora a capacidade para grandes atentados seja agora reduzida, a cúpula qaedista, com base nesta “liberalização” ideológica, pensou estrategicamente a possibilidade de vários atentados em pequena escala. E isso tem de facto sucedido nos últimos anos.

Tanto o “jihadismo de natureza autóctone” como os “lobos solitários” são o produto desta terceira forma de *al-Qaeda*. Se os primeiros ainda podem assentar numa ligação directa à estrutura central ou a afiliadas, os segundos são os que consubstanciam a “liberalização” total do Jihadismo Global. Nesta terceira forma de *al-Qaeda*, destaca-se então o papel de ideologia que, criando verdadeiros avatares, serve de motor para acção armada em países ocidentais, nomeadamente na Europa e nos EUA. ■

Notas

¹ Cf. BRACHMAN, Jarret — *Global Jihadism – Theory and Practice*. Londres: Routledge, 2009; pág. 19.

² Para uma tipologia mais completa dos “lobos solitários” cf. Pantucci, Raffaello; “A Typology of Lone Wolves: Preliminary Analysis of Lone Islamist Terrorists”; in *Developments in Radicalization and Political Violence*; International Centre for the Study of Radicalization and Political Violence, King’s College London, March 2011.

1.21 • Conjuntura internacional

A pirataria marítima

Nuno Ramos

A ATUAL ORDEM INTERNACIONAL, caracterizada por uma multidisciplinaridade de assuntos complexos e comuns aos vários Estados, transporta para o primeiro plano da discussão política a operacionalização das estratégias da segurança e defesa dos Estados e dos grandes espaços regionais, como vetores cruciais para a consecução da segurança, incluindo o progresso e o bem-estar das respetivas populações.

A nova dinâmica económica com a sua globalização tem sido acompanhada por um aumento significativo da mobilidade e de melhores acessibilidades, o que fez com que as vantagens comparativas do trabalho global e da utilização de recursos fossem utilizados de forma mais eficiente. Assim, as sociedades tornaram-se cada vez mais dependentes dos seus sistemas de transporte para suportar as diferentes atividades, tais como as deslocações diárias, as necessidades de energia e a sua distribuição e o transporte de matérias e produtos acabados entre tantas outras, sendo o mar atualmente um elemento de equilíbrio entre a dimensão económica, social e ambiental no desenvolvimento sustentável do planeta.

Presentemente, nesta era da economia global, onde a conexão e interdependência são fatores-chave, o transporte marítimo continua a ser a forma de transporte com melhor relação custo / benefício para movimentar mercadorias e matérias-primas em quantidade, sendo o mar o espaço por onde circula cerca de 90% do comércio internacional, atividade básica para a expansão e estabilidade económica dos Estados.

Importância do transporte marítimo

A principal função do transporte marítimo é a movimentação de carga, preenchendo o espaço que medeia o produtor do consumidor. Dada a permanente adequação do transporte marítimo à procura – por exemplo através da segmentação de mercado/especialização dos navios e portos, obtiveram-se ganhos de eficiência, de segurança e de rapidez, que permitiram que o comércio marítimo se tenha desenvolvido muito significativamente nas últimas décadas. Diversos fatores poderiam ser relacionados com a escolha do transporte marítimo para a movimentação de cargas entre portos, contudo, aqueles que são por natureza mais relevantes e essenciais para a sua procura são: i) o preço, fator sempre equacionado e indissociável da escolha do transportador. É relevante referir que quanto maior for a quantidade de bens a transportar menor é o custo associado, existindo por isso uma economia de escala, estando proporcionalmente mais económico relativamente ao que se observava há algumas décadas: atualmente, um décimo do preço do frete terrestre e um centésimo do frete aéreo; ii) a velocidade, que influi

no tempo que demora o transporte, ou seja, a velocidade a que é efetuado o trânsito relacionado à capacidade de transporte também se revela importante. Apesar de existirem meios de transporte mais velozes, os navios possuem uma capacidade ímpar no transporte de mercadorias. A modernização das frotas mundiais associando as formas de casco de maior dimensão e instalações propulsoras de menor consumo permite atualmente aos navios percorrer um maior espaço em menor tempo, tornando na maioria dos casos o transporte marítimo vantajoso relativamente a outros meios de transporte; iii) a fiabilidade, que é potenciada pelos cuidados de condução, operação e manutenção e ainda da fiscalização, não só das respetivas organizações dos Estados do Pavilhão, mas também por peritos da Sociedade de Classificação de Navios e pelo controle a que estão sujeitos pelos Estados dos portos que utilizam e águas costeiras onde navegam; e iv) a segurança, existindo um risco mínimo e segurável na perda ou dano no trânsito. A segurança da navegação marítima tem sofrido uma grande evolução nos últimos anos graças à implementação não só das normas internacionais, mas também à evolução técnica dos próprios navios e dos seus equipamentos de navegação.

Recrudescimento da pirataria marítima

Os novos riscos e ameaças que caracterizam o ambiente estratégico, nos quais se inclui a pirataria marítima, assumiram desde a última década do século passado grandes desafios à segurança da comunidade internacional. A pirataria marítima não é um fenómeno novo. Historicamente, a sua preponderância e importância era considerável porque a insegurança dos mares foi, durante séculos, um fator dominante. A realidade da sua existência, apesar de nunca ter desaparecido do mapa mundial, sofreu uma redução muito significativa ao longo dos anos, tendo recrudescido recentemente.

Diversos fatores foram potenciadores do aumento da pirataria marítima nos últimos anos, podendo ser referidos como os mais relevantes: i) aumento do tráfego marítimo devido ao incremento da utilização do transporte marítimo o que possibilita um maior número de ataques; ii) o elevado número de navios em passagens estreitas que os obriga a reduzirem a sua velocidade para garantir uma passagem segura aumentando significativamente a sua vulnerabilidade a interceções e ataques; iii) as crises políticas e económicas propiciaram que diversos indivíduos, incluindo funcionários governamentais, fossem compelidos a exercerem atividades criminosas incluindo atos de pirataria marítima; iv) a falta de capacidade financeira de diversos Estados ribeirinhos não lhes permite o necessário patrulhamento das suas costas marítimas; v) os Estados falhados são possíveis potenciadores

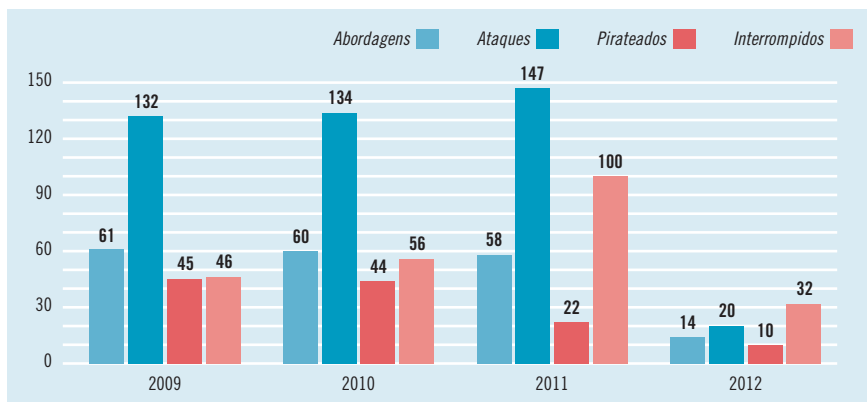
destes atos ilícitos dado que deixam de exercer soberania sobre o seu território e não tem o monopólio do uso da força. Se este problema se verifica em terra, no mar que se encontra sob sua jurisdição ainda existem maiores fragilidades; vi) a falta de vigilância marítima eficaz agravada pelo 11 de setembro de 2001, também se revela importante. Muitos governos verificaram a necessidade de aumentar a segurança do tráfego aéreo e terrestre devido a pressões externas e internas, tendo por essa razão países que já efetuavam a segurança marítima com algumas dificuldades reduzido os seus já limitados recursos vocacionados para o apoio a sistemas de vigilância no mar, potenciando, assim, os casos de pirataria marítima e de Assaltos à Mão Armada Contra Navios¹ (AMACN); e vii) a proliferação de armas ligeiras existente no mercado negro a preços irrelevantes e com origem tão distinta como a Ásia, a Europa e a África também tem de ser referenciado como um fator potenciador do aumento da pirataria marítima.

Regiões de maior incidência

As áreas de atuação dos piratas têm sido alteradas consoante a mudança de localização dos centros de poder económico, concentrando-se, atualmente, no Índico, refletindo o crescimento das economias asiáticas, a importância das linhas de comunicação marítimas e a existência de estados que “autorizam” estas ações. Assim, existem diversas regiões do mundo onde há uma elevada atividade de pirataria marítima, sendo, as regiões mais afectadas o Golfo da Guiné, o Sudeste Asiático (no Estreito de Malaca) e especialmente ao largo da Somália.

“ [...] apesar do combate, através de forças conjuntas e combinadas, ter demonstrado ser eficaz a curto prazo, a atuação dos piratas só poderá ser reduzida ou extinta se existir uma abordagem mais abrangente. ”

O problema no Golfo da Guiné está intimamente relacionado com a frágil situação securitária que se vive na região, nomeadamente no Delta do Níger, rica em petróleo, onde existe uma débil situação económica, social e humanitária nos países que a compõem que, associada à elevada corrupção e à incapacidade por parte dos diversos governos em controlar o território, potenciam estas ações. Os piratas são muitas vezes elementos de grupos



Evolução do número de ataques, ou tentativas, entre 2009 e 2012. Fonte: OTAN, *Shipping Center*.

insurgentes, bem equipados, que efetuam as suas ações maioritariamente a navios que praticam as instalações *offshore* de petróleo e gás, sendo realizados de forma violenta, existindo frequentemente tripulantes feridos durante as suas ações, atacando, sequestrando e assaltando navios ao longo da costa, em fundeadouros, portos e águas adjacentes. Alguns países já iniciaram o reforço do patrulhamento marítimo, caso da Nigéria, através da aquisição de navios de guerra vocacionados para o patrulhamento costeiro, aumentando, deste modo, a vigilância nas águas sob sua jurisdição, podendo, inclusivamente, combater os piratas. Os navios que navegam naquelas águas são aconselhados a permanecerem vigilantes, existindo a noção, pela comunidade internacional, que nem todos os ataques que ocorrem são relatados.

No Sudoeste Asiático e Subcontinente Indiano existem países com grande dispersão geográfica, caso da Indonésia que apresenta uma superfície repartida por cerca de 17.500 ilhas das quais somente cerca de 6.000 são habitadas, o que, por si só, constitui uma área particularmente atrativa para a pirataria marítima nesta região, devido às inúmeras possibilidades de escapar às autoridades, aumentando desta forma a dificuldade na sua localização.

Na passagem do estreito de Malaca, águas em que navegam mais de sessenta e três mil navios por ano, representando quase um terço do comércio mundial, os navios são aconselhados a manterem apertada vigilância durante o trânsito. É de referir que metade dos transportes asiáticos de petróleo e 80% do petróleo destinado à China, Japão e Coreia do Sul oriundo do Golfo Pérsico tem de passar por este ponto crítico.

De uma perspetiva económica e estratégica, o Estreito de Malaca é uma das principais rotas marítimas do mundo, como já referido anteriormente, constituindo a principal passagem entre o Oceano Índico e o Oceano Pacífico e ligando, ainda, três das nações mais populosas do mundo, a Índia, a Indonésia e a China. Para efetuarem a navegação de modo a não passarem neste estreito, os navios teriam que navegar cerca de mais mil milhas, o equivalente a três dias de viagem, com todos os custos associados a esta situação. Por fim, ao largo da Somália, verifica-se que esse fenómeno existe há cerca de trinta anos em pequena escala, tendo a falência do Estado em 1991 implicações diretas no mar. Aqui, o objetivo pri-

mário desta forma de atuação era, por meio dos sequestros, intimidar as grandes companhias pesqueiras a deixar de pescar nas suas águas. Contudo, os senhores da guerra e homens de negócios foram atraídos para este modo de vida quando verificaram que podiam obter elevados montantes com estas ações, sendo presentemente o propósito da pirataria obter dinheiro através do pagamento de resgates pelos armadores dos navios mercantes. Desde 2004 até aos dias de hoje têm-se verificado sucessivas alterações à sua tática e natureza, atacando navios de maior tonelagem e mudando o local de atuação, realizando ações a mais de 1.500 milhas de costa.

Evolução da pirataria marítima: Somália

Ao longo de 2006 e 2007 o número de ataques e sequestros de pequenas embarcações ao largo da Somália foi reduzido e não chamou a atenção da comunidade internacional. Contudo, em 2008, o Golfo de Áden foi repentinamente fustigado por sucessivos ataques a navios mercantes de grande porte que resultaram em 32 navios sequestrados, o que impeliu diversos países, a título individual ou em organizações militares, a deslocar meios navais e aéreos para aquela zona do globo e a que os navios mercantes utilizassem medidas de autoproteção.

Em 2009, fruto da criação do *Internationally Recommended Transit Corridor*² (IRTC) para a travessia do Golfo de Áden e das inúmeras forças na área, os ataques propagam-se, com maior incidência na área este da Somália, em pleno Oceano Índico e a maiores distâncias da costa. O resultado não foi melhor e o ano de 2009 acabou com um saldo de 45 navios sequestrados. Em 2010, com as unidades navais distribuídas pelos dois locais mais problemáticos, o número de ataques e sequestros diminuiu nessas áreas. Contudo, surgiu uma nova área de atuação mais afastada da costa, na zona do Mar Árábico e que constitui atualmente o espaço geográfico de ataques de pirataria, tendo sido durante esse ano sequestrados 44 navios.

Durante o ano de 2011 os casos de sequestro diminuíram, tendo existido 22 ocorrências o que demonstra que apesar dos esforços militares e das medidas de autoproteção adotadas terem sido profícuas, os piratas têm conseguido adaptar o seu *modus operandi*, de forma a efetuar ataques e sequestros, inclusivamente no Mar Vermelho. Até ao fim do mês de agosto de 2012 foram pira-

teados dez navios o que faz prever que o número de navios pirateados seja semelhante ou inferior ao ocorrido no ano transato.

Esta ameaça, a pirataria marítima, tem sido combatida através dos meios militares e através de ações tomadas pela comunidade marítima para sua autoproteção. Verifica-se que, apesar do sucesso destas duas vertentes ser uma realidade e ter conseguido inverter uma tendência que vinha em crescendo nestes últimos anos, os piratas têm deslocado as suas ações para outras paragens.

De facto, apesar do combate, através de forças conjuntas e combinadas, ter demonstrado ser eficaz a curto prazo, a atuação dos piratas só poderá ser reduzida ou extinta se existir uma abordagem mais abrangente. Tal necessidade surge da evidência de que o instrumento militar por si só não consegue dar uma resposta cabal à resolução da problemática da pirataria marítima operando isoladamente, existindo determinados fatores que a vertente militar não consegue assegurar: o da segurança, o da assistência humanitária, o da reconstrução, o do desenvolvimento e o da governabilidade entre outros.

Não é possível dissociar o sucesso das operações e os resultados que se pretendem que sejam duradouros do envolvimento de um largo espectro de influências e contributos procedentes de variados atores sendo necessário que a comunidade internacional efetue um esforço para contribuir na melhoria das condições sociais, económicas e judiciais entre tantas outras, que permita ao governo daquele estado falhado fornecer as necessidades básicas ao seu povo. ■

Notas

¹ A expressão *armed robbery* foi traduzida nas Resoluções da *International Maritime Organization* como assaltos à mão armada. A definição pretende comparar os assaltos à mão armada à pirataria marítima. A grande diferença existente entre Pirataria e AMACN é o local da ação. A pirataria marítima ocorre no Alto Mar enquanto os AMACN decorrem dentro da jurisdição territorial de um Estado.

² O IRTC é um corredor de navegação patrulhado em que, apesar de não possuir nenhum carácter de obrigatoriedade, toda a navegação é aconselhada a utilizar. Tem aproximadamente 500 milhas náuticas de comprimento e possui dois corredores com cerca de dez milhas náuticas de largura cada, o que permite a separação do tráfego que prossegue nos dois sentidos, leste e oeste.

Referências bibliográficas

- CORREIA, Armando (2010) — *O mar no século XXI — contributo para uma análise estratégica aos desafios marítimos nacionais*. Fedrave: Aveiro.
- GUEDES, Portela (2008) — *Pirataria Marítima — uma ameaça em escala global*. In Revista da Armada, abril 2008, p. 12-14. Lisboa: Marinha.
- KIRBY, Alex (2008) — *Kick the Habit — a UN guide to climate neutrality*. Nairobi: UNEP.
- OTAN (2008) — "Piracy Handbook". Foreword. Northwood: NATO.
- OTAN Shipping Center (2012) — *New Somalia piracy statistics including August 2012*. In <http://www.shipping.nato.int/Pages/Piracystatistics.aspx>
- STOPFORD, Martin (1997) — *Maritime Economics*. 2nd Ed., London: Routledge.
- STEVENSON, Jonathan, WIJK, Rob de (2010) — *The Pirate Problem in Global Politics and Strategy*. N.º. 52, Feb — Mar, p.27 — 52. Washington: IISS.
- WILLIAMSON, Hugh (2011) — *Piracy at sea: the humanitarian impact in International Conference on Piracy at sea*. Malmo: Sweden.



1.22 • Conjuntura internacional

A *Comprehensive Approach* na gestão de crises: abordagens internacionais

Nuno Quaresma

A PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI tem confirmado uma tendência que se verifica desde os anos 80 do século passado: uma mudança significativa no tipo de crises internacionais. Estas têm mudado em primeiro lugar pelo tipo de tarefas desempenhadas pelos diferentes actores que vão desde os esforços para assegurar um ambiente seguro até às necessárias transformações económicas, políticas e sociais para uma *governance* sustentada. Por outro lado, a duração da gestão das crises passou de meros dias ou semanas para décadas de trabalho cooperativo com diferentes fases sobrepostas tendo em vista uma transição para as autoridades nacionais e locais. Em terceiro e último lugar, o número de actores aumentou significativamente, derivado não só das duas mudanças anteriores, mas também porque para além das autoridades nacionais e das Organizações Internacionais (OIs) que se envolvem na gestão da crise, temos ainda os actores regionais, as organizações privadas e as organizações não governamentais (ONGs) com interesses ou actividades no local da crise. Por tudo isto, a gestão de crises internacionais tornou-se hoje um processo deveras complexo e com contornos distintos de um passado recente.

Em resultado do aumento da complexidade dos conflitos e crises internacionais, muitos governos e organizações estão presentemente a desenvolver os seus conceitos e aproximações para uma gestão de crises “completa”. Independentemente dos diferentes conceitos, metodologias ou operacionalizações efectuadas na gestão de crises, a verdade é que enquanto a comunidade internacional estiver empenhada, de forma colectiva ou autónoma, a utilizar instrumentos de gestão de crises, estes terão sempre de perseguir uma *Comprehensive Approach* na coordenação e integração dos diferentes actores.

A *Comprehensive Approach* nas organizações

Vamos agora apresentar o estado da arte relativo à *Comprehensive Approach* nas principais organizações internacionais a que Portugal pertence e que têm desenvolvido e aplicado o conceito.

A Organização das Nações Unidas

Conceptualmente, bem como através das suas experiências no terreno, a ONU constitui a organização internacional mais avançada no que diz respeito ao desenvolvimento de *comprehensive approaches*. A noção de “*Integrated Missions*”, introduzida em 2006 e reforçada posteriormente com a “*Capstone Doctrine (United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines)*” (ONU, 2010) pretende aumentar a coerência do sistema das Nações Unidas (NU) em opera-

ções de paz e coordenar as actividades militares, políticas de desenvolvimento e humanitárias. O Relatório do Instituto Dinamarquês para Estudos Internacionais (CONING, 2008: 3) refere que “*nenhuma agência, governo ou organização internacional pode gerir com sucesso um conflito internacional*”. O conceito de *Comprehensive Approach* empregue em outras organizações ou países, é consolidado nas NU com a *Integrated Approach* e com uma estrutura própria nas operações de paz, a *Integrated Mission*. No contexto das “missões integradas” das NU, passou-se da simples coordenação civil-militar para uma coordenação das dimensões políticas, segurança, desenvolvimento, Estado de direito, direitos humanos e ajuda humanitária. De acordo com o Relatório anteriormente referido (CONING, 2008: 3), a ONU reconhece que “*embora tenha um papel particular no sistema internacional, não consegue atingir o objectivo da construção da paz de forma isolada*”. É assim necessário o devido apoio político (da ONU, das suas agências e dos Estados), apoio financeiro (das agências da ONU, dos bancos internacionais e dos doadores individuais) e acção coerente e coordenada das agências das NU com as ONG, nomeadamente no enquadramento estratégico concertado.

A Organização Tratado Atlântico Norte

Com a aceitação do “*Comprehensive Political Guidance*” na Cimeira de Riga em 2006, a OTAN estabeleceu a *Comprehensive Approach* com um enquadramento para o seu planeamento. Este documento definiu uma direcção política para a transformação da OTAN nos 10 – 15 anos seguintes. Transformação conseguida pela inclusão de todos os aspectos civis e militares no planeamento militar de uma missão da Aliança. Devido ao facto da OTAN não ter capacidades civis relevantes, visto que apenas detém as dimensões políticas e militares, a sua aproximação procura principalmente aumentar a cooperação externa com os actores civis e outras organizações internacionais. A directiva política referida descreve a aproximação da OTAN aos conflitos como “*the coherent and comprehensive application of the various instruments of the Alliance to create overall effects that will achieve the desired outcome*.” (sic). A directiva também refere que a OTAN “*has no requirement to develop capabilities strictly for civilian purposes*” (sic) apoiando-se antes nos seus parceiros. Embora verdadeiro em teoria, esta lógica nem sempre tem provado a sua eficácia na prática. Os militares e os civis tendem a planear de forma diferente, definir diferentes prioridades, estabelecer diferentes critérios de responsabilidade, recrutar e projectar pessoal diferentemente e muitas vezes, embora utilizando

a mesma linguagem, o fazem de uma forma que revela dificuldades no entendimento mútuo.

Os possíveis problemas para a Aliança passam pela sua reputação como actor militar que aparentemente pode ser menos sensível para a dimensão civil da gestão de crises e ainda por uma dimensão política e militar muito influenciada pela política externa dos EUA. Particularmente entre os actores civis, a sua credibilidade como um parceiro cooperativo e defensor da *Comprehensive Approach* aparenta ser algo limitada. Mas a verdade é que a OTAN, embora seja uma organização de natureza política e cuja acção é sobretudo militar, não tem neste plano qualquer rival. As maiores crises mundiais fizeram quase sempre um apelo, ainda que inicial, ao instrumento militar, e naquelas que a Aliança foi chamada a intervir, o resultado tem sido uma boa prestação. A dimensão e instrumento militares são essenciais na *Comprehensive Approach* como meio fundamental ou complementar na resolução das crises. A OTAN percebe e tenta aplicar esta vertente nas operações onde se envolve.

Os últimos desenvolvimentos no seio da Aliança (a operacionalização do novo Conceito Estratégico aprovado em Lisboa em Novembro de 2010) e a forma de condução das suas operações mais recentes, mostram que a credibilidade da OTAN, como actor de cooperação e coordenação em crises internacionais, tenderá a ser reforçada face a outras OIs. O Secretário-geral da Aliança Anders Fogh Rasmussen reforça este conceito quando refere “*The comprehensive approach not only makes sense – it is necessary (...) NATO needs to work more closely with our civilian partners on the ground, and at a political level – especially the European Union and the United Nations*” (sic).

Ao nível dos instrumentos político-estratégicos, a OTAN está a construir parcerias com os actores civis que detêm experiência e aptidões em áreas como: construção de instituições, desenvolvimento, *governance*, judicial e policial.

União Europeia

A Política Comum de Segurança e Defesa considera que tais desafios complexos exigirão a integração abrangente de uma gama de capacidades civis e militares. Esta chamada abordagem abrangente (ou *Comprehensive Approach*) significaria que o futuro sucesso dependerá não apenas da capacidade de um Estado de exercer o poder militar, mas na sua capacidade de empregar e alavancar os instrumentos estatais e do poder civil, incluindo a política, segurança, desenvolvimento, Estado de direito, direitos humanos e as dimensões humanitárias das missões internacionais.

A UE dispõe de uma ampla gama de instrumentos civis e militares sendo que o grande desafio para a União consiste em assegurar a coerência, por um lado entre os instrumentos da Comissão Europeia e os instrumentos civis e militares no âmbito da PCSD. Para este efeito, a UE desenvolveu o conceito de coordenação Civil-Militar, que visa assegurar e orientar uma *Comprehensive Approach* particularmente ao nível político-estratégico, indo desde a fase de planeamento até a execução da missão. Os Procedimentos de Gestão de Crises, bem como o Conceito de Gestão de Crises, que são desenvolvidos individualmente para cada operação, são pensados para garantir que o conceito de *Comprehensive Approach* é aplicado nas actividades da UE para a gestão da crise.

Abordagens nacionais (Whole-of-Government Approach)

As abordagens *Whole-of-Government* (WoGA) têm como objectivo melhorar a cooperação inter e intraministerial tendo em vista garantir uma abordagem nacional coerente e uma melhor integração das capacidades nacionais em missões de organizações internacionais. Estas abordagens tentam responder à experiência das desarticulações nas posições políticas dos actores domésticos que impedem uma estratégia nacional coerente e que constituem um grande obstáculo para uma resposta integrada à crise internacional. Evita-se assim o “efeito da caixa”, segundo o qual cada ministro é responsável apenas pelo seu próprio departamento e promove-se a cooperação interministerial, limitando-se as rivalidades políticas que poderiam resultar em acções fragmentadas.

O caso do Reino Unido

O exemplo bem-sucedido encontrado no Reino Unido tem por base as alterações realizadas ao nível político. O *Foreign and Commonwealth Office*, o *Ministry of Defence* e do *Department For International Development*, fundiram recursos e jurisdições na *Conflict Prevention Pool*. Os conceitos de *Comprehensive Approach* são plasmados em políticas e doutrinas conjuntas para que os instrumentos do Estado sejam empregues da mesma forma e com os mesmos objectivos para a prevenção ou resolução de conflitos. É ao primeiro-ministro que cabe a responsabilidade geral do uso do *Comprehensive Approach*. Estes diferentes departamentos governamentais partilham o treino e formação e até o financiamento é abordado de forma conjunta.

O caso da Dinamarca

Desde 2004 que as Forças Armadas Dinamarquesas tentam conseguir uma optimização da coordenação do esforço nacional na participação em missões internacionais. Na Dinamarca o termo “*Concerted Planning and Action*” (CPA) respeita em tudo o conceito de *Comprehensive Approach* e foi a evolução natural do conceito de *Effects Based Approach to Operations* da OTAN. De acordo com MITCHEL (2010), na Dinamarca, o CPA tenta coordenar os diferentes efeitos para serem empregues e apontados a um estado final comum para todas

as categorias dos actores no teatro de operações. Esta aproximação significa que a linha de acção não é apenas aquela desejada pelo actor que a vai executar, mas também significa que os efeitos produzidos por aquele foram aceites pelos outros actores como suporte das suas próprias linhas de acção.

Actualmente, o novo acordo de defesa de 2010-2014 está a melhorar e reforçar o anterior CPA; uma nova organização está a ser estabelecida tendo como primazia o reforço do WoGA para a estabilização, reconstrução e *capacity building* nos conflitos.

“**A existência de estruturas WoGA nos Estados irá reforçar a actuação das OIs com a participação desses países, o que aparenta ser a melhor solução para a gestão de crises [...]**”

Desde que a ISAF se tornou a principal preocupação da acção externa do Estado dinamarquês foi constituído um Comité com elementos do *Ministry of Defense*, *Ministry of Foreign Affairs*, *Ministry of Interior* e *Ministry of Justice*. Arensbach (2011) referiu-nos que “*cabe sempre ao MFA definir a estratégia global, ao MoD a operacionalização inicial, mas é ao nível do chefe de Estado que é definida a política e coordenação de todos os esforços*”². A missão é do Estado dinamarquês e é assim que é entendida por todos os intervenientes.

Avaliação da situação internacional

Como é notório, o conceito de *Comprehensive Approach* tem diferentes significados para diferentes organizações e autores. A aproximação integrada (*Integrated Approach*) da ONU está principalmente preocupada com a coerência entre os elementos da paz, segurança, desenvolvimento e humanitário da Organização. O conceito de *Comprehensive Approach* da OTAN tem como objectivo a relação entre a Aliança e outros actores externos e internos empenhados no mesmo Teatro de Operações. A *Comprehensive Approach* da UE está principalmente preocupado com a relação e cooperação civil-militar entre os seus elementos da aproximação à gestão de crises, *i.e.* os aspectos militares, do Estado de direito, da protecção e da gestão do conflito.

Até agora, os diferentes conceitos de *Comprehensive Approach* têm mostrado um desempenho ambíguo, derivado de divergentes culturas organizacionais, assim como os recursos disponíveis colocam limites estruturais para a harmonização e melhoria da eficiência. Além disso, mudanças sistémicas para assegurar a *Comprehensive Approach*, ocasionalmente requerem grandes compromissos em termos de custos de transformação e tempo, com perdas por atrito decorrentes da resistência departamental contra a redistribui-

ção de poder e de recursos. É difícil superar os interesses institucionais e mudar estruturas administrativas tradicionais e de privilégios em nome de conceitos abstractos como coerência ou eficiência. Esta persistência de padrões e estruturas tradicionais reduz ainda mais o espaço para aplicar com sucesso a *Comprehensive Approach*. No entanto, os desafios que fizeram que a *Comprehensive Approach* fosse necessário ainda permanecem. Assim, e enquanto a comunidade internacional estiver envolvida em gestão de crises, não há outra alternativa do que continuar perseguindo o *Comprehensive Approach* como um meio para atingir uma paz duradoura. Se assim não for, o facto de não se conseguir gerir a complexidade da gestão de crises de forma integrada e sustentada continuará a minar a legitimidade, a eficácia e o compromisso da comunidade internacional nessa mesma gestão de crises.

A coerência necessita de ser gerida de uma forma individual caso-a-caso e o conceito de *Comprehensive Approach* deve ser suficientemente flexível para proporcionar uma variedade de diferentes níveis de coerência, onde os diferentes actores podem agir nesses níveis, de acordo com os seus interesses próprios e com as alterações circunstanciais ao longo do tempo. Por essa razão, não consideramos como fundamental a existência de um consenso alargado no conceito de *Comprehensive Approach*, mas sim na forma como é aplicado e exercido. A coerência deve ser vista como uma escala de relações, onde o nível mais apropriado e realista de coerência que pode ser alcançado dependendo dos diferentes tipos de actores envolvidos, da sua relação interdependente e da especificidade do contexto.

Para além dos diferentes conceitos de *Comprehensive Approach* próprios das diferentes organizações estudadas, consideramos que a melhor abordagem é a que integra as diferentes actividades e instituições numa só missão. Podemos até arriscar afirmando que as WoGA são as missões que têm uma maior probabilidade de sucesso, visto que o mesmo órgão de decisão detém o poder sobre o emprego dos diferentes instrumentos. A existência de estruturas WoGA nos Estados irá reforçar a actuação das OIs com a participação desses países, o que aparenta ser a melhor solução para a gestão de crises.

O desenvolvimento e implementação da *Comprehensive Approach* é um esforço de longo prazo, sendo que este desenvolvimento cooperativo pode e deve ser seguido paralelamente em diferentes níveis e por todos os actores envolvidos. O *Comprehensive Approach* não é assim um fim em si mesmo, mas um meio ou um processo para atingir um fim, tendo em vista alcançar melhores resultados de forma sustentável. ■

Notas

¹ “Completa” aqui entendido como a melhor tradução possível do conceito *Comprehensive*. A partir deste ponto, será utilizado a expressão anglo-saxónica *Comprehensive Approach* que se adequa ao tema do presente artigo.

² Tradução livre do autor a partir dos apontamentos pessoais tomados durante uma entrevista aberta.



1.23 • Conjuntura internacional

Os equívocos sobre as alterações climáticas

José Delgado Domingos

“ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS” TEM SIGNIFICADOS muito diferentes consoante o contexto, a cultura individual, ou as motivações políticas e ideológicas ou simplesmente mercantilistas. Para a esmagadora maioria da comunicação social, dos movimentos ambientalistas e dos políticos, alterações climáticas e aquecimento global significam alterações do clima provocadas pelo homem devido às emissões de CO₂ com origem na utilização de combustíveis fósseis. Outros gases com efeito de estufa (GEE), como o metano, ou os óxidos de azoto, são convertidos a equivalentes em CO₂ e abrangidos nesta designação. A utilização de combustíveis fósseis, como de energia em geral, constitui sempre uma agressão ambiental porque provoca alterações num ciclo natural. A combustão, com relevo para o carvão, liberta sempre poluentes graves, tais como partículas e aerossóis, compostos de enxofre e azoto. O CO₂ na percentagem em que existe habitualmente na atmosfera, não é um poluente. Pelo contrário, é fundamental para a existência de vida, pois sem CO₂ não existiria a fotossíntese que está na base da alimentação de todos os seres vivos.

Reduzir as “alterações climáticas” a “aquecimento global” devido sobretudo às emissões de CO₂ com origem em combustíveis fósseis é redutor e manipulatório. Para o reconhecer basta alguma cultura científica e um mínimo de perspectiva histórico-paleontológica. Na sua ausência, o debate transforma-se numa batalha tendo subjacentes (mas não assumidos) preconceitos e dogmas culturais, políticos, ideológicos, religiosos, etc., embora a ciência seja invocada por todos como fundamento. A fixação nas emissões de CO₂, e na subida da temperatura média global que tais emissões provocariam, escamoteia a gravidade das alterações climáticas locais provocadas pelo modo como se ocupa o solo, se urbaniza, se desfloresta, se impermeabiliza e se utiliza energia. As catástrofes climáticas locais, bem como a poluição do ar, da água e do solo, não resultam das emissões de CO₂ enquanto tais. As emissões são um sintoma, não uma causa determinante.

A relação causal entre emissões de CO₂ e aumento da temperatura média global não está cientificamente provada de modo objectivo e convincente. Aliás, apesar de as emissões de CO₂ terem continuamente aumentado desde o início da industrialização e do uso crescente de combustíveis fósseis, houve um período de arrefecimento entre 1880 e 1915¹, seguido de um período quente entre 1915 e 1945, a que se seguiu um novo período frio entre 1945 e 1977. Nos anos 70, a comunicação social e muitos cientistas lançaram o alarme de se estar à beira de uma nova glaciação. Entre 1977 e 1998 houve um novo período quente, o qual está na origem de uma mobilização da opinião pública sem precedentes a pretexto de iminentes desastres

climáticos globais se as emissões de CO₂ não fossem drasticamente reduzidas. A verdade é que, apesar dos compromissos públicos assumidos para reduzir emissões, não houve até hoje qualquer inflexão na sua trajectória de crescimento. De acordo com os modelos climáticos invocados para justificar o alarmismo, teríamos em 2012 uma temperatura média global bem acima da de 1997-1998, mas o que se verifica é que desde então não houve qualquer aquecimento, pondo em evidência a fragilidade intrínseca dos modelos climáticos e a realidade virtual que a partir deles foi criada. Tendo em conta os períodos de aquecimento e de arrefecimento que se verificaram entre 1880 e 2012, bem como o enorme aumento da percentagem de CO₂ na atmosfera, factos que ninguém de boa-fé contesta, não é preciso ser especialista para pôr em causa a relação directa de causa-efeito entre CO₂ e temperatura média global à superfície, que para muitos activistas continua a ser um dogma.

“**A relação causal entre emissões de CO₂ e aumento da temperatura média global não está cientificamente provada.**”

Considerando os vários ciclos de aquecimento e arrefecimento, entre hoje e o início da era industrial, houve um aumento da temperatura média global à superfície inferior a 1°C. Numa perspectiva paleontológica (gráfico *Varição média da temperatura global*), 1º C não tem nada de preocupante. Aliás, um aumento igual ou superior existiu durante a alta idade média, sem que para tal se possam invocar emissões de CO₂.

Este período esteve associado a um crescimento da população e da prosperidade, e designa-se muitas vezes por óptimo climático. Seguiu-se-lhe a pequena idade do gelo durante a qual a severidade do clima provocou catástrofes humanitárias. Terá sido também um dos factores que levou à Revolução Francesa. Esta pequena idade do gelo terminou cerca de 1850.

Nas alterações climáticas os que invocam ciência numa perspectiva determinista confundem “hard sciences” e “soft sciences”.

A Mecânica de Newton, a Teoria da Relatividade, a Mecânica Quântica, a Termodinâmica, etc. fazem parte das “hard sciences” e caracterizam-se pela sua capacidade preditiva, objectivamente verificável. Prever a posição de qualquer dos planetas do sistema solar daqui a 100 anos, tal com há 100 anos atrás, sabendo onde estão hoje, é objectivamente verificável porque tal previsão cabe inteiramente na Mecânica de Newton. As ciências do clima

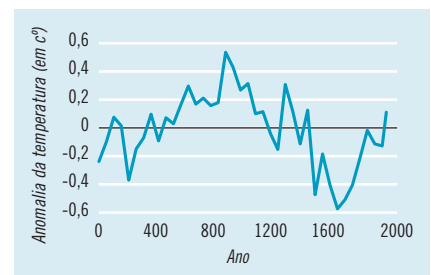
não fazem parte desta categoria embora utilizem, à custa de simplificações e hipóteses subjectivas, o conhecimento das “hard sciences” na elaboração dos seus modelos. Estes modelos são úteis e susceptíveis de descrever razoavelmente aspectos parciais da realidade mas não a sua globalidade e complexidade. Constituem por isso uma realidade virtual. Ter em conta a incerteza e subjectividade dos modelos não facilita a mobilização da opinião pública nem é do agrado de activistas e decisores políticos, porque os obrigaria a claros juízos de valor e a opções que os responsabilizariam. Preferem por isso exaltar a objectividade e o determinismo científico (inexistentes) para legitimar como científicas o que em verdade são opções político-ideológicas. “As decisões políticas são assim transformadas em questões científicas e técnicas²”:

O IPCC e os seus equívocos

O IPCC (ver caixa) organiza-se em grupos de trabalho (WG – *Working Groups*) que recrutam e nomeiam os autores principais e os autores e revisores de capítulos específicos dos relatórios. Os autores principais e de capítulos são escolhidos pelos presidente e vice-presidente de cada WG a partir de listas fornecidas pelos governos.

Dos grupos de trabalho, o grupo I, “The Physical Science Basis” é o mais prestigiado e sólido, envolvendo algumas centenas de cientistas na feitura e crítica dos seus relatórios base, produzidos todos os 5 – 6 anos. O último foi divulgado em 2007.

Independentemente da qualidade e seriedade de muitos dos autores e revisores dos relatórios base, o facto é que o IPCC não se pode eximir às implicações de ser parte de uma organização política, cujos objectivos se exprimem desde logo pelo facto dos autores serem propostos pelos governos e de o relatório resumo “Summary for Policy Makers” ser votado, linha a linha, pelos seus representantes. Acresce que tal sumário, é votado e aprovado antes de concluído o Relatório que deveria resumir, de modo a condicioná-lo. Sucedeu também, no 2.º Relatório, que a versão divulgada não correspondeu sequer ao que fora aprovado pela comissão de redacção³. Tanto num como



Varição média da temperatura global. Fonte: Climate: The Counter Consensus, Robert M. Carter, Stacey International, 2010.

O IPCC (INTERGOVERNAMENTAL PANEL FOR CLIMATE CHANGE)

Numa área científica como o clima, em que as políticas se legitimam invocando a ciência, mas onde a “ciência” está rodeada de incerteza e subjectividade, a forma expedita de ultrapassar esta limitação foi criar uma autoridade científica, acima de todas as outras, que servisse os objectivos políticos dos seus promotores. Assim, na Conferência do Ambiente (Estocolmo 1972) foi decidido criar uma rede de observação e três conhecidas personalidades (Maurice Strong, Bert Bolin, John Houghton) iniciaram as diligências conducentes à criação de um Organismo nas Nações Unidas dedicado ao estudo e monitorização do estado do clima. Estas diligências conduziram, em 1988, à criação do IPCC (Intergovernmental Panel for Climate Change) no âmbito da WMO (World Meteorological Organization) e pouco depois da UNEP (United Nations Environment Program). Uma das motivações para a criação do IPCC teria sido, também, controlar as críticas, invocando fundamentação científica, que os países em desenvolvimento faziam nos Organismos da ONU à actuação dos países desenvolvidos⁷.

Com a justificação de avaliar o conhecimento científico relativamente ao Clima, o IPCC, que não faz investigação científica, visava, de facto, ser o supremo juiz do conhecimento científico nesta área. Não surpreende, por isso, o papel que aquelas personalidades tiveram na Conferência do Rio e no próprio IPCC. Maurice Strong foi o primeiro director executivo da UNEP, e comissário Geral da Conferência do Rio (1992) da qual nasceu a UNFCCC, que realiza anualmente as COP (Conferência das Partes, também designadas popularmente por Conferências do Clima). Bert Bolin foi o primeiro presidente do IPCC (1988 a 1997). John Houghton presidiu ao Met Office e foi o fundador, no seu âmbito, do “Hadley Centre for Climate Prediction and Research”⁸. Foi o autor principal dos primeiros três relatórios do IPCC ao qual presidiu, a seguir a Bert Bolin. Em nome da Ciência, as políticas a seguir pelos governos deveriam depois transformar-se em acordos internacionais vinculativos à imagem do que sucedera com o acordo de Montreal quanto à protecção da camada de ozono. O protocolo de Quioto, que entrou em vigor em 2007 para vigorar provisoriamente até 2012, inseriu-se nesta perspectiva.

Como seria de esperar, dada a sua génese e direcção, o IPCC exprime fundamentalmente as perspectivas, motivações e modo de actuar dos países desenvolvidos de cultura ocidental.

noutro caso, as alterações foram no sentido de sublinhar os aspectos alarmistas e de suprimir as incertezas para acentuar a tónica determinística das conclusões, apontadas como científicas⁴. Como seria de esperar, a esmagadora maioria dos decisores políticos, dos jornalistas ou dos activistas nunca se debruçou sobre o relatório base, de quase 1.000 páginas, que exigiria, para seu adequado entendimento, uma preparação científica que não tinham. Limitaram-se por isso a ler a vintena de páginas do sumário para decisores políticos ou, de preferência, os comunicados de imprensa, cuidadosamente redigidos para veicular as percepções alarmistas que dão os títulos sonantes na comunicação social. Aliás, era este um dos objectivos dos “Summary”, como implicitamente reconhecido por John Houghton, principal responsável dos três primeiros quando afirma:

“O mais importante foi que o sumário para decisores políticos se tornou no sumário dos decisores políticos: foi o seu documento – são eles os donos”⁵.

Grande parte da ressonância que o aquecimento global tem junto da opinião pública resulta da celebridade dos que acerca dele se pronunciam, desde artistas mediáticos a prémios Nobel e reconhecidas autoridades científicas (em áreas fora da Física ou do Clima). O clima é um sistema natural muito complexo, que ninguém compreende na sua totalidade, embora muitos cientistas entendam diferentes aspectos parciais. Por norma, o cientista ou especialista numa área científica do conhecimento, quando se trata de outras áreas, faz fé nas afirmações de colegas, considerados especialistas nesse domínio. Sucede que algumas dessas áreas são tão restritas e especializadas que todos se conhecem uns aos outros e mutuamente se promovem como únicos e inquestionáveis conhecedores do tema. Foi este tipo de comportamento que gerou o escândalo conhecido como *climategate*⁶, ori-

ginado com a revelação pública de manipulação de dados paleontológicos para forçar a conclusão, amplamente promovida pelo 3.º Relatório do IPCC (TAR-2001), de não ter havido qualquer aumento significativo da temperatura média global antes do início da industrialização e da utilização massiva de combustíveis fósseis. Esta conclusão era essencial para sustentar e promover a convicção de que as emissões de CO₂ seriam as grandes responsáveis pelas anunciadas catástrofes climáticas.

As afirmações alarmistas acerca de alterações climáticas globais provocadas pelas emissões de CO₂ têm como único fundamento as simulações numéricas obtidas com a utilização de modelos climáticos. Estes modelos são estruturalmente idênticos aos modelos meteorológicos utilizados na previsão do tempo, nos quais têm a sua origem. Matematicamente, são uma manifestação de caos determinístico que em termos simples se traduz no facto de as suas previsões terem uma intrínseca limitação temporal. No caso da previsão do tempo, uma previsão razoavelmente segura não ultrapassa 1-2 semanas. No caso do clima existe a mesma limitação intrínseca. Como o clima é a estatística do tempo, os modelos climáticos partem do pressuposto fundamental de que fazendo a estatística de muitas simulações do tempo, cobrindo décadas, se lhes pode atribuir uma probabilidade estatística fiável. Não existe, até hoje, nenhuma prova convincente de que assim seja mesmo partindo da hipótese adicional de que os modelos reflectem com rigor os fenómenos físicos determinantes, o que não sucede, por exemplo, com a formação e evolução das nuvens, que têm um papel crucial nas alterações climáticas. Independentemente de considerandos de natureza fundamental e inultrapassáveis como o da previsibilidade temporal da evolução do clima, um teste empírico objectivo e convincente é, por exemplo, imaginar que estamos em 1880 e utilizar os modelos

para “prever” o que se passou até 2012. Estes testes foram feitos e o que se verifica é que nenhum dos modelos utilizados pelo IPCC consegue prever os períodos conhecidos de aquecimento e arrefecimento sem fazer batota, isto é, sem ajustar subjectivamente e em cada período parâmetros fundamentais para se obterem os resultados desejados. Outro tipo de teste, é comparar as previsões que constam dos sucessivos relatórios do IPCC com os valores observados. Esta comparação figura no SOD (*Second Order Draft* do 5.º Relatório do IPCC a divulgar em 2013) e permite testar as previsões com os valores observados entre 1990 e 2012 para o 1.º Relatório (FAR), desde 1995 para o 2.º (SAR), etc. A conclusão é que “previsões” do IPCC, mesmo a 10 – 20 anos de distância, foram sistematicamente alarmistas e nenhuma previu o não aquecimento global que se verificou desde 1998.

Deve referir-se que alguns autores extraem destes resultados conclusões opostas, devido ao modo como os interpretam, pois o IPCC não apresenta um valor mas sim uma gama de variações a cujo intervalo atribui uma probabilidade de verificação superior a 95 %. Esta gama é obtida a partir das simulações de vários modelos (habitualmente 3) ou pelo mesmo modelo variando as condições. Como é evidente, se os resultados forem suficientemente afastados, a gama de variação pode tornar-se suficientemente grande para nela caber, com probabilidade superior a 95 %, qualquer resulta do observado. Em termos de probabilidade nenhum valor é absolutamente certo nem absolutamente impossível. A nossa conclusão utiliza o valor médio e as emissões de CO₂ efectivamente verificadas. Acrescente-se que o 1.º Relatório (FAR-1990), que serviu de base para a criação da UNFCCC, reconhecia a existência do período quente medieval e o facto de as incertezas científicas não permitirem concluir pela evidência de efeitos antropogénicos. Certamente por isso, foi a partir do 2.º Relatório que começaram a surgir as acusações de manipulação dos resultados, que se acentuaram com o 3.º (TAR-2001) e a promoção do hoje desacreditado *Hockey Stick*. ■

Notas

- ¹ Evidence-Based Climate Science, Easterbrook, D, Elsevier, 2011.
- ² Grundmann, Reiner; Stehr, Nico (2012) The Power of Scientific Knowledge, Cambridge University Press.
- ³ Climate: The Counter Consensus, Robert M. Carter, Stacey International, 2010, p. 25. Australian delegation report, Australia. Delegation (Intergovernmental Panel on Climate Change. Working Group I. Session (5th : 1995 : Madrid, Spain)), Melbourne : Bureau of Meteorology, 1995.
- ⁴ Domingos, J. Delgado, Alterações Climáticas in Energia da Razão, (2008) Gradiva. Disponível em <http://jddomingos.ist.utl.pt>
- ⁵ Sir John Houghton, Air&Climate, European Union, 2012, p. 18.
- ⁶ O Climategate e a Conferência de Copenhaga, José J. Delgado Domingos, Expresso Online, 30.11.2009. Disponível em <http://jddomingos.ist.utl.pt>
- ⁷ Skodvin, T. (2000), Structure and Agent in the Scientific Diplomacy of Climate Change: Na Empirical Study of Science-Policy Interaction in the Intergovernmental Panel of Climate Change. Dordrecht Kluwer Academic Publishers.
- ⁸ O “Hadley Centre for Climate Prediction and Research” foi fundado em 1990, e tem nos seus objectivos fundacionais prever as alterações climáticas nos próximos 100 anos, bem como atribuir as “recentes alterações” a factores específicos. A iniciativa e apoio da primeira ministra, M. Thatcher, foram decisivos.



1.24 • Conjuntura internacional

Alterações climáticas: o debate científico

José Delgado Domingos

ENTRE OS CIENTISTAS ALARMISTAS e os seus críticos, as divergências centram-se em opções subjectivas devido à ausência de dados de observação com a qualidade e extensão adequadas acerca do efeito da percentagem de CO₂ no aquecimento, ou arrefecimento, global que tem sido observado. Basicamente existe acordo em que uma duplicação da percentagem de CO₂ na atmosfera provocaria um aumento global de temperatura inferior a 1-2° C se não existisse vapor de água. Todavia, em termos de efeito de estufa, o gás determinante não é o CO₂, mas sim o vapor de água. Por este facto, admite-se nos modelos utilizados pelo IPCC (Intergovernmental Panel for Climate Change) que, embora o aumento de temperatura devido estritamente ao CO₂ seja pequeno, esse aumento de temperatura vai provocar um aumento da evaporação, ou seja, um aumento do vapor de água na atmosfera, que dado o seu poderoso efeito de estufa irá então provocar um aumento significativo da temperatura à superfície. Ou seja, o papel do CO₂ é indirecto e consiste em desencadear um ciclo auto-sustentado de aquecimento global devido ao vapor de água, ou seja, uma retroacção positiva. Como é sabido, o vapor de água dá origem às nuvens e estas a precipitação (chuva, neve...). Sucede, porém, que as nuvens altas provocam um arrefecimento à superfície devido a reflectirem para o espaço exterior uma percentagem importante da radiação solar incidente no seu topo. Em contrapartida, se as nuvens se formarem a baixa altitude, o seu efeito de estufa é predominante e provoca um aumento de temperatura. Ou seja, o aumento de evaporação devido a aumento da temperatura, tanto pode provocar um aquecimento global como um arrefecimento. Como o processo é excessivamente complexo, os modelos introduzem simplificações drásticas para o ter em conta. O modo de o fazer é considerar que o efeito do vapor de água se obtém multiplicando por um factor (de sensibilidade climática) o que seria devido ao CO₂ isoladamente. Para o IPCC (e os alarmistas) este factor é sempre positivo e superior a um. Para os seus críticos, o valor da sensibilidade adoptada é exagerado, além de que pode assumir valores inferiores a um.

Admitindo uma sensibilidade climática sempre maior que um, como no IPCC, o modelo climático é forçado a dar sempre aquecimento se houver aumento de CO₂. Os autores destes modelos têm por isso de introduzir um factor de arrefecimento se quiserem explicar os períodos de arrefecimento verificados. O factor de arrefecimento predominantemente utilizado foi a presença de aerossóis na atmosfera devidos a erupções vulcânicas e à utilização de combustíveis, entre outros. Não existindo medições fiáveis, cada modelo escolheu a percentagem que mais lhe convinha para que

o resultado final se aproximasse do arrefecimento verificado. Esta percentagem variou de modelo para modelo, que por isso divergem nos valores que projectam para a temperatura média global em 2100 e que vai de um aumento de 1.5° C a mais de 11° C.

Como é evidente, se as medidas entretanto efectuadas para os aerossóis existentes mostrarem que se exagerou no seu papel, a consequência imediata é que a sensibilidade climática adoptada pelo IPCC foi excessiva, pelo que as suas projecções para o fim do século são exageradas. Esta e outras conclusões podem ser extraídas do SOD (*Second Order Draft*) e justificam a larga repercussão que já tiveram.

Verdades inconvenientes e contradições

O IPCC nunca indicou um limite para as emissões que tornariam catastróficos os aumentos de temperatura, mas tal não impediu que a UE os fixasse, condicionando assim as conclusões a que poderiam chegar todos os organismos oficiais de si dependentes, ou em que a sua influência fosse dominante (como alguns dos Organismos da ONU). O culminar desta orientação teria sido o acordo global a conseguir na Conferência do Clima em Copenhaga (COP15-2009). O resultado inevitável, mas previsível, foi uma humilhação da UE e seus seguidores. Efectivamente, uma outra realidade económica e cultural emergira a qual é incompatível com a realidade virtual que a UE produziu e se destinava a criar uma nova ordem económica, científica e tecnológica por si liderada. Apesar da evidência, muitos persistiram em ignorá-la, propondo estratégias para as COP seguintes.

“**Promover a eficiência energética, a redução do consumo inútil e a utilização de energias renováveis é globalmente reconhecido como prioritário.**”

Olhando a evolução dos últimos 20 – 30 anos, foi notória a inflexão messiânica mas irrealista da UE a partir do 2.º Relatório do IPCC. Só com a deliberada ignorância dos factos histórico-paleontológicos que teriam colocado na devida perspectiva as alterações climáticas foi possível criar a percepção pública de uma catástrofe climática iminente que justificaria todas as medidas de corte drástico nas emissões de CO₂. Esta atitude subalternizou os compromissos globais solenemente assumidos quanto ao “Desenvolvimento Sustentável” e aos “Objectivos do Milénio”, quando

não os tornou contraditórios com as “Alterações Climáticas”. Tendo em conta que os efeitos de uma redução nas emissões de CO₂ só se farão sentir a décadas de distância, mesmo para os seus apolégicos defensores, a obsessão com a “catástrofe climática” leva a pensar que, para os seus promotores, é muito mais importante cuidar dos que poderão morrer de fome daqui a 50 anos do que os que agora já morrem todos os dias e são bem mais de mil milhões. O pressuposto básico subjacente ao alarmismo é o de que se trata de um problema técnico, com soluções técnicas, que um mercado devidamente orientado encontrará. Por isso, todos os cenários do IPCC e todas as políticas da UE relativamente às alterações climáticas pressupõem um crescimento económico à taxa anual de 2 – 3%, ou acima de 1% como no influente Relatório Stern encomendado e promovido por Tony Blair. Crescimento económico sem consumo crescente de recursos finitos e não renováveis não é plausível sem uma alteração radical nos hábitos e modos de vida dos países desenvolvidos e sem uma forma aceitável de autocontrolo do crescimento da população mundial. Estas questões centrais são ignoradas ou então remetidas para vagas declarações de boas intenções. Em todas elas, as revoluções tecnológicas têm um papel determinante, sem cuidar de esclarecer se são fisicamente possíveis e, sendo possíveis, se são economicamente viáveis à escala necessária.

Um dos objectivos do milénio foi reduzir a metade a fome e pobreza no mundo. Para o conseguir, o dogma vigente não é o de uma melhor repartição da riqueza mas sim, quase exclusivamente, o do crescimento económico. Mas o crescimento económico, não é possível, na escala necessária, sem energia barata e abundante. A fonte mais facilmente disponível para o conseguir são os combustíveis fósseis, em particular o carvão, cujo consumo irá aumentar anualmente de 1200 milhões de toneladas até 2017, de acordo com as projecções da Agência Internacional de Energia. 1.200 milhões de toneladas/ano é o actual consumo dos EUA acrescido do da Rússia.

Entre fazer crescer o emprego e a economia ou salvar a humanidade de um imaginado colapso depois do fim do século, os governos prometeram a segunda via mas adoptaram a primeira.

Mantendo a ficção

Um dos argumentos alarmistas mais frequente, reavivado pela UNEP quando do COP18 (2012) é a subida do nível das águas do mar devido à redução do gelo no Ártico e na Gronelândia.¹ Estas reduções são cíclicas. Além disso, a subida do nível médio das águas do mar varia com a região do globo e, de acordo com os dados mais recentes, não existiu qualquer aceleração no nível médio global.

Outra das afirmações correntes é atribuir ao

aquecimento global o aumento no número de catástrofes climáticas, como cheias, inundações, furacões, tempestades. De acordo com um relatório especializado que o IPCC divulgou, o seu número não aumentou, tal como não existe evidência estatística de uma relação entre tais fenómenos e o aumento da temperatura média global.

Outra repetida afirmação refere-se a secas. De acordo com uma recente e exaustiva revisão publicada na *Nature* abrangendo os últimos 60 anos, não

DESCARBONIZAR A ECONOMIA

Como é evidente, todos desejamos substituir os combustíveis fósseis por energias renováveis (vento, sol, biomassa...). A palavra chave é descarbonizar a economia e fazê-la crescer em simultâneo, esquecendo que tal só é possível numa evolução progressiva exigindo muitos anos. Reduzir as emissões às taxas preconizadas pela UE e seguidores, provocaria um desemprego socialmente insustentável devido a uma deliberada contracção da economia. A crise económica actual e o desemprego associado reduziram efectivamente emissões, dando uma antevisão do que seria uma reacção das populações se tal contracção fosse deliberada e muito maior, a pretexto de evitar catástrofes futuras. Também não é tecnológica nem economicamente possível substituir em poucas décadas os combustíveis fósseis por energias renováveis, devido à escala a que teria de ser feita. Também não é eticamente defensável condenar milhões de seres humanos ao subdesenvolvimento e à fome enquanto a descarbonização da economia global não se concretiza. Descarbonizar a economia é, indiscutivelmente, uma via e um objectivo, mas não a qualquer preço. É por isso que insistir no global em vez do local, na mitigação em vez da adaptação, no vistoso em vez do eficaz, é contraproducente e só pode levar ao fracasso.

Muitos ambientalistas e activistas, que não se revêm no alarmismo, defendem-no ou defenderam-no argumentando que em seu nome se consciencializou a opinião pública para os problemas do ambiente, se promoveram as energias renováveis e a eficiência energética, se protegeu a floresta e a biodiversidade, se defendeu o ordenamento do território etc. É inegável que muito foi feito pelo Ambiente, embora pelas motivações erradas. Por outro lado, não se tratou de uma consciencialização mas sim de uma manipulação cujo sucesso apenas pode ser conjuntural. Minaram também um dos factores mais importantes no sucesso que têm tido e foi a divulgação de conhecimento científico sólido mas politicamente inconveniente. Mudar radicalmente uma cultura, um modelo económico, um estilo de vida, leva gerações. É por isso que o discurso moralista contra os combustíveis fósseis se torna patético na sua vacuidade e impotência, quando não exprime, implícita ou explicitamente, o apelo a soluções totalitárias de criação, à força, de um homem novo. Entre esta utopia catastrófica e a imprevidência reinante, a via alternativa é minimizar os riscos e otimizar a utilização de recursos. Investir a fundo na minimização dos efeitos da variabilidade climática natural ataca um problema actual e premente e prepara para a eventualidade de se confirmarem efeitos globais devidos às emissões de CO₂.

se detecta nenhuma alteração, estatisticamente significativa, que permita afirmar ter havido alterações devidas ao aquecimento global.

Quanto a aproveitamentos hidráulicos, uma comparação de todos os dados existentes abrangendo pelo menos 100 anos (e em diversas regiões do globo) com as previsões de modelos climáticos conclui que é muito mais fiável usar os métodos utilizados até agora, baseados nas séries climatológicas, do que usar as projecções que teriam sido fornecidas pelos modelos climáticos utilizados pelo IPCC.

Conclusão

O messianismo climático colocou na agenda política as alterações climáticas devidas à utilização de combustíveis fósseis e à desflorestação. Criou de caminho um mercado de biliões de euros para algumas empresas, de generosos financiamentos para grupos de investigação e departamentos universitários em risco de desaparecimento, bem como muitas ONGs. Gerou assim uma legião de seguidores e de grupos de interesses, que atacam os que põem em causa as suas conclusões ou a pertinência das suas medidas, como sendo anti-ciência ao serviço das petrolíferas, das multinacionais do carvão, ou de interesses obscuros. A credibilidade dos argumentos deixou assim de ser avaliada pelo seu valor intrínseco mas pelos interesses atribuídos ao financiador, esquecendo que os Governos são os maiores financiadores e que a maioria dos cientistas críticos não é financiada por ninguém.

Como resultados concretos, o que ressalta é não ter havido qualquer alteração na trajectória das emissões de CO₂ que possa ser atribuída às campanhas desencadeadas e às medidas tomadas. Em nome de riscos incertos no futuro, fugiu-se aos problemas conhecidos e bem documentados do presente. Questões prementes quanto à sustentabilidade de recursos finitos, de justiça social e de alterações climáticas locais foram ignoradas ou subalternizadas, esbanjando recursos escassos que poderiam ter sido utilizados para os minimizar.

Os desastres climáticos locais, de que os furacões Katrina ou Sandy são exemplo, tal como as catastróficas cheias de Lisboa em 1967, das chuvas e deslizamentos de terras na Madeira e no Rio de Janeiro, ou as que resultam de ondas de calor e de frio têm pouco ou nada que ver com emissões de CO₂, mas sim com a criminoso imprevidência que a ganância ou a ignorância provocam. Invocar tais desastres como efeito de emissões de CO₂, apenas serve para impedir a clara identificação e responsabilização dos verdadeiros responsáveis. O progresso científico na previsão meteorológica permitiu reduzir significativamente o número de mortos em muitos dos conhecidos desastres climáticos, devido a avisos atempados e evacuações planeadas. Todavia, em vez de se investir na melhoria das previsões e avisos meteorológicos investe-se muito, muito mais, na elaboração de simulações de futuros tão distantes que nenhum dos seus autores ainda estará disponível para prestação de contas quando tal futuro chegar.

É bem sabido que a utilização de combustíveis fósseis provoca milhões de mortos devido à po-

lução do ar e que os combustíveis fósseis são finitos e fonte de coerção e dependência nacional. Promover a eficiência energética, a redução do consumo inútil e a utilização de energias renováveis é globalmente reconhecido como prioritário. Todavia, salvo em algumas energias renováveis, transformadas em dispendiosos projectos nacionais de prestígio, as promessas excederam largamente as concretizações. Na UE, por exemplo, a melhoria da eficiência energética está a menos de metade do previsto, ao passo que as emissões induzidas de CO₂ aumentaram.

O ordenamento do território e a ocupação do solo são factores determinantes no clima local devido às alterações provocadas no balanço energético local. Por um lado, a presença de edifícios aumenta a energia solar que é absorvida, que é tanto maior quanto maior a relação entre a altura dos edifícios e o seu afastamento. O aumento de temperatura, assim provocado, leva à utilização de ar condicionado, que consome energia que por sua vez é libertada no ambiente exterior contribuindo para aumentar a sua temperatura. Os edifícios são dos maiores responsáveis, directos e indirectos, pelas emissões de CO₂.

O tráfego automóvel liberta calor e poluentes. A impermeabilização do solo reduz ou suprime o regularizador térmico fundamental que são as plantas, através da evapotranspiração. A impermeabilização aumenta também o risco das inundações e cheias, pois a água da chuva não se infiltra. Desflorestando encostas aumenta a erosão, o assoreamento e o risco de cheias, como sucede por exemplo no Bangladesh e no Paquistão, em que é popular atribuir as inundações à subida do nível do mar. Urbanizar em zonas de risco, como são os leitos de cheia ou encostas não consolidadas é convidar ao desastre, que se torna inevitável e repetitivo.

Destruir, com ocupação ou utilização indevida os terrenos mais aptos para a produção local/regional de alimentos, é pôr em causa a sustentabilidade alimentar, cada vez mais dependente de transportes a longa distância, os quais são dos mais importantes emissores de CO₂.

Adequar o ordenamento do território à sua aptidão biofísica, é utilizar o conhecimento das Leis da Natureza para viver com ela e não para a destruir. É por isso uma estratégia “win-win” ou de “no regrets” o que o bom senso e o conhecimento científico e tecnológico recomendam, sem esquecer que não há soluções científicas e tecnológicas que prescindam das *soft sciences*, em cujo âmbito se inserem estes comentários finais. E ainda bem que assim é, porque um universo regido por *hard sciences* seria um universo de robôs e não de Homens. ■

Notas

¹ Existem dois blocos fundamentais, a Antártica de Leste e a Antártica Ocidental, numa das quais se verifica redução e na outra aumento. Como é evidente, interessa o saldo das duas, mas a comunicação social só refere a que diminui, omitindo se é a de ocidente se a de leste.

Mais elementos acerca dos temas destes artigos estão disponíveis em: <http://jddomingos.ist.utl.pt>



1.25 • Conjuntura internacional

Rio+20: futuras implicações no conceito de sustentabilidade

Brígida Rocha Brito

ENTRE 20 E 22 DE JUNHO de 2012 teve lugar no Rio de Janeiro a *Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável*, vulgarmente denominada por Rio+20, dando continuidade a eventos anteriores. A denominação comum da Conferência reaviva a filosofia da sua antecessora, a *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento* (1992), realizada na mesma cidade vinte anos antes.

O objectivo formal deste evento consistiu em reforçar o compromisso político internacional no que respeita à promoção do desenvolvimento sustentável. O lema da Conferência foi *The future we want*, procurando dar continuidade à ideia defendida há vinte e cinco anos no quadro do Relatório Brundtland (1987), *Our common future*, de que o processo de mudança a nível mundial tem de ser entendido como uma tarefa partilhada. Este processo é concebido como comum, centrando-se, entre outros aspectos, na criação de uma relação socioambiental equilibrada com efeitos de longo prazo.

A oportunidade do conceito

O conceito de desenvolvimento sustentável, apresentado em 1987 no Relatório Brundtland (CMAD, 1987: 46), foi definido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”. Esta definição foi apresentada com a convicção de que o processo de mudança pressupõe transformações de âmbito socioeconómico com impactos produzidos nos diferentes níveis da vida.

A ideia subjacente à sustentabilidade passou a ser incorporada na discussão do desenvolvimento de forma integrada e sistémica, relacionando diferentes dimensões, nomeadamente a ambiental, a económica e a social, sabendo-se que também remete para questões de ordem cultural, política

e humana. Estes pressupostos apareciam já referenciados, apesar de não relacionados de forma tão clara, nos princípios defendidos na Declaração de Estocolmo (1972) que resultou da *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*. Em 1992, as preocupações com a sustentabilidade foram reforçadas na Eco92 e nas acções prosseguidas no quadro do Fórum Global: a percepção de que a articulação socioambiental só é viável a partir do empenho e envolvimento de todos sem excepção.

Com a realização da Eco92, incluindo a Cimeira e o *Fórum Global*, foram reconhecidos avanços na forma de perspectivar todo o processo, materializando-se na assumpção do documento estratégico e orientador, Agenda21. Passados dez anos, as expectativas multiplicaram-se e a realização da *Cimeira da Terra (The Earth Summit)*, em Joanesburgo em 2002, terminou em clima de desilusão, fazendo parecer que os resultados alcançados com a Eco92 sofriam um retrocesso. As discussões em torno do desenvolvimento continuaram a estar na ordem do dia apesar do esvaziamento do compromisso institucional das políticas e das medidas estratégicas de acção. A interpretação generalizada dos resultados da Cimeira vai no sentido de um desfasamento entre as preocupações ambientais e a vontade de dar continuidade aos modelos económicos fundamentados no crescimento, sendo que estes continuam a prevalecer até aos dias de hoje.

E mais dez anos passaram até se chegar de novo ao Rio de Janeiro (2012), assumindo-se a urgência de retomar a discussão sobre a sustentabilidade e as suas implicações a nível mundial. A Cimeira

é dominada pelo desconforto da crise económica internacional que obriga a uma reflexão quase imediata sobre a pertinência dos pressupostos associados à aquisição de riqueza por via das relações entre a produção e o consumo. A percepção de que a apetência mundial para o crescimento não tem diminuído pondo em causa o desejado equilíbrio socioambiental promove um debate de reequação dos critérios da sustentabilidade. O tema permanece actual mas a problematização do conceito, dos pressupostos, das metodologias e dos promotores, carece de revisão e actualização.

Olhares críticos

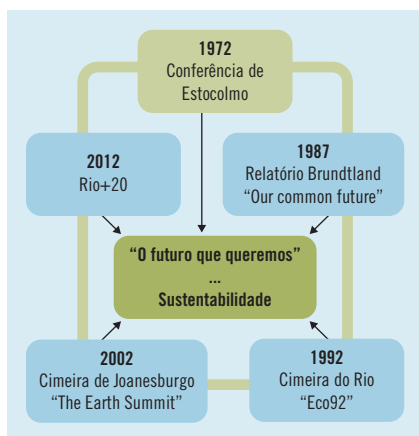
Durante os dias em que decorreu a Cimeira, mas também nos seguintes, a leitura do evento não obteve consenso: por um lado, a visão institucional, seja brasileira ou estrangeira, enalteceu a Conferência congratulando-se com os supostos avanços alcançados (ver *Balanço da Cimeira Rio+20 e do evento Cúpula dos Povos*). Por outro lado, tanto os representantes da sociedade civil presentes na Cúpula dos Povos, como os meios de comunicação social ou a opinião pública sentiu a penalização da: a) ausência de representantes de Estados com poder na cena internacional como são os casos de Barak Obama, Angela Merkel e David Cameron; b) inexistência de novos modelos conceptuais sobre a sustentabilidade que permitam alcançar outras dimensões até aqui não consideradas ou minimizadas; c) incapacidade de apresentar medidas estratégicas efectivas que impliquem diferentes tipos de actores no processo de mudança; d) desilusão em relação aos pressupostos apresentados e defendidos no que

A MOBILIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NA RIO+20: A CÚPULA DOS POVOS

À semelhança do que sucedeu em 1992 por ocasião da *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento*, Eco92, em que a Sociedade Civil se mobilizou realizando um evento paralelo denominado *Fórum Global*, no âmbito da *Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável*, Rio+20, teve lugar a *Cúpula dos Povos*. Dado que estas Conferências resultam em cimeiras de alto nível enquadrando a participação de chefes de Estado ou seus representantes, a presença proactiva das organizações da sociedade civil fica inviabilizada. A possibilidade de debaterem os temas em análise, manifestarem posições e criarem sinergias ensaiando acções concretas centra-se na organização de um evento paralelo com carácter mobilizador.

A *Cúpula dos Povos* representa a vontade e a capacidade de uma intervenção alternativa por parte das Organizações que trabalham no terreno, procurando, em conjunto, solucionar os problemas identificados no quadro dos temas em discussão na Rio+20. O objectivo principal era identificar meios para combater a denominada injustiça social ambiental, definida a partir de uma concepção global, geradora de crises com impactos de nível mundial. Por um lado, foram identificados os problemas causados pelos modelos de produção e consumo caracteristicamente capitalistas; por outro, definidas as metodologias de acção fundamentadas no estabelecimento de parcerias e redes de âmbito internacional; por fim, adoptada uma abordagem com conotação política, orientada pelo lema “Venha reinventar o Mundo”.

Deste evento paralelo resultou um documento, a *Carta da Cúpula dos Povos*, evidenciando tanto o descontentamento em relação ao *status quo* da política internacional para as questões ambientais, como a vontade expressa de ir além das decisões institucionais assumidas no decurso da Cimeira dos Chefes de Estado, consideradas insuficientes por não serem mais do que uma lista de intenções pouco ou nada operativas.



Da Conferência de Estocolmo ao Rio+20: 40 anos a pensar no futuro sócioambiental.
 Fonte: Brígida Rocha Brito.

Positivo	Negativo
Cimeira Rio+20	
Criação do Fórum de Alto Nível para o Desenvolvimento Sustentável.	Inviabilidade de criar a Agência Mundial do Ambiente na dependência das Nações Unidas, substituindo o PNUMA (UNEP).
Reforço dos princípios estabelecidos em Cimeiras anteriores.	Negação da criação de uma taxa mundial para a governança ambiental global.
Valorização da Economia Verde.	Reforço de subsídios para uso de combustíveis fósseis sem atender ao problema da esgotabilidade.
Reafirmação da necessidade urgente de erradicar a pobreza.	Tendência para gerar pessimismo nos observadores, comunicação social e opinião pública.
Enquadramento dos Objectivos do Desenvolvimento Sustentável no âmbito dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (após 2015).	Clima de desilusão e de descrença em relação à vontade e à capacidade institucional dos Estados para cumprirmos os objectivos da sustentabilidade.
	Análise superficial e inconclusiva de temas socioambientais definidos como urgentes a nível mundial (oceanos, florestas, energias).
	O documento final "The future we want" resulta em mais uma declaração de intenções sem comprometimento efectivo dos Estados.
	Separação clara entre as preocupações dos Chefes de Estado (Cimeira) e dos representantes da Sociedade Civil (Cúpula dos Povos).
Cúpula dos Povos	
Mobilização da Sociedade Civil de nível internacional.	Evento paralelo que se mantém à margem das decisões que resultam da Cimeira.
Reforço das redes internacionais criadas por representantes da Sociedade Civil.	Dificuldade de mobilização de todos os intervenientes para passar da acção manifestante aos resultados efectivos com compromisso político.
Partilha mundial de experiências de terreno em identificação de dificuldades e oportunidades.	Incapacidade de impor a equidade defendida entre o crescimento económico e a solução dos problemas ambientais.
Identificação conjunta de fileiras alternativas aos modelos institucionais para a promoção do desenvolvimento sustentável.	Perpetuação da dificuldade em encontrar fontes de financiamento que permitam dar continuidade às acções no longo prazo.
Reforço da capacidade crítica fundamentada em valores sociais e ambientais.	
Relativização dos modelos de crescimento económico convencionais com orientação para formas produtivas sócio-ambientalmente enquadradas.	

Balanco da Cimeira Rio+20 e do evento Cúpula dos Povos. Fonte: Brígida Rocha Brito.

respeita à denominada economia verde; e) o adiamento da discussão aprofundada de temas que garantem a análise do conceito de sustentabilidade, tais como as florestas, os oceanos e a energia. Em larga medida, a crítica ensombrou toda e qualquer decisão, fosse no quadro da Cimeira ou da Cúpula dos Povos. O debate em torno da relação economia-ecologia foi globalmente considerado como um dos grandes falhanços desta Cimeira, deixando em aberto praticamente todas as possibilidades. É certo que muitos dos temas previamente agendados, e acima indicados, poderiam resultar, a nível internacional, como constrangedores e geradores de desconforto. A opção recaiu ora no adiamento das discussões, ora na assumpção de que, em pleno século XXI, o suposto princípio do poluidor-pagador ainda faz sentido.

Mais susceptível de crítica foi a posição institucional de inviabilizar a criação de uma Agência Mundial para o Ambiente, sob a égide das Nações Unidas, com capacidade financeira e poder de actuação sectorial. A alternativa possível parece ter sido a criação de um *Fórum de alto nível para o Desenvolvimento Sustentável*, que deixa em aberto o cepticismo dos analistas, substituindo a anterior *Comissão do Desenvolvimento Sustentável* criada em 1992. Paralelamente, foi assumido o compromisso de reforçar a esfera de actuação do *Programa das Nações Unidas para o Ambiente* (PNUMA).

Mas as críticas não foram totalmente derrotistas, já que a interpretação do *Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado Federal* é profundamente optimista. Assim, para além do reforço óbvio da sociedade civil, enquanto protagonista dos processos de mudança, a economia verde reafirmou-se como uma estratégia a ser adoptada a nível mundial, representando um caminho viável para a minimização dos problemas de pobreza, contribuindo ainda para a segurança alimentar e nutricional.

Face à impossibilidade de, em tempo útil, operacionalizar a integração dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), partindo da formatação de indicadores de avaliação e de metas, ficou o compromisso da adopção dos modelos a partir de 2015. Se este factor foi profundamente criticado por uns, para outros representou um avanço, requerendo contudo, ao longo do tempo, negociação intergovernamental.

Resultados

A avaliação dos resultados do Rio + 20 parece ainda prematura requerendo ponderação na interpretação dos impactos. É incontestável que muitas questões ficaram por debater impossibilitando a tomada de decisões que são reconhecidas como de extrema importância para a promoção do desenvolvimento que se deseja para o futuro. A insistência em manter alguns modelos favoráveis a um

crescimento sem controlo e que não contabilize custos socioambientais parece ser uma das principais críticas objectivamente construídas. Por outro lado, começa a adquirir expressão a ideia de que, invariavelmente, estas Cimeiras resultam em frustração de expectativas por originarem a produção de documentos que não passam de declarações de intenções sem preocupações estratégicas.

“
[...] no contexto da Conferência [...] a sociedade civil mundial foi alertada para a urgência de uma governança global do Ambiente [...]

”

Contudo, há que reconhecer o mérito de que, no contexto da Conferência, através da divulgação pelos mais diversos canais, a sociedade civil mundial foi alertada para a urgência de uma governança global do Ambiente, sabendo-se que os espaços, os ecossistemas e os recursos são cada vez mais perspectivados a partir de uma dimensão global. É ainda relevante considerar que os decisores, os políticos e os empresários retornaram à problemática ambiental e que, mesmo sem que se consiga alcançar os resultados desejados, com a continuidade destas acções, vão sendo sensibilizados e informados sobre os riscos e as alternativas. Após a Rio + 20, a expectativa final que ficou em aberto foi a da oportunidade da realização de novas Conferências seguindo o modelo que ao longo de 20 anos tem vindo a ser defendido e implementado. As questões que se colocam no final são: estará o modelo das Cimeiras esgotado? Haverá necessidade de reequacionar o conceito de sustentabilidade? De que forma se pode recriar o processo de desenvolvimento? Questões que ficam sem uma resposta consensual, ou pelo menos simples e imediata, a aguardar novos desenvolvimentos. ■

Referências bibliográficas

- BEISHHEIM, Marianne; LODE, Birgit; SIMON, Nils (2012) — *Rio + 20, Realpolitik and Its Implications for "The Future We Want"*. SWP Comments 25. German Institute for International and Security Affairs, August.
- Comissão Mundial do Ambiente e do Desenvolvimento (1987). — *O Nosso Futuro Comum (Our Common Future)*. Lisboa, Meribérica/Liber.
- Cúpula dos Povos (2012) — Carta «A economia que precisamos: Declaração do movimento de Economia Social e Solidária à Rio + 20». Consultado online em <http://cupuladospovos.org.br/> [acedido em 18 de Janeiro de 2013].
- Cúpula dos Povos (2012) — Consultado online em <http://cupuladospovos.org.br/> [acedido em 18 de Janeiro de 2013].
- Declaração final da Cúpula dos Povos (2012) — *Cúpula dos Povos na Rio + 20 por Justiça Social e Ambiental — Em defesa dos bens comuns, contra a mercantilização da vida*. Consultado online em <http://cupuladospovos.org.br/2012/06/declaracao-final-da-cupula-dos-povos-na-rio-20-2/> [acedido em 18 de Janeiro de 2013].
- GOLDENBERG, José (2012) — *Uma avaliação da Rio + 20: sucesso ou fracasso*. In *Envolverde, jornalismo e sustentabilidade*, 16 de Junho de 2012. Consultado online em <http://envolverde.com.br/> [acedido em 15 de Janeiro de 2013].
- ONU (2012) — *Rio + 20, o futuro que queremos*. Consultado online em <http://www.ofuturoquenosqueremos.org.br/> [acedido em 15 de Janeiro de 2013].

1.26 • Conjuntura internacional

Os grandes eventos e a promoção da imagem externa de Portugal

Joana Ramalho

A COMPETITIVIDADE TERRITORIAL tornou-se nas últimas décadas norma no seio do discurso político. É nesse contexto de necessidade de diferenciação que ganharam valor acrescido múltiplas estratégias de promoção de uma imagem externa dos territórios enquanto dinâmicos e cosmopolitas. Generalizaram-se planos de requalificação e gentrificação urbana, de patrimonialização dos centros históricos, de construção de edifícios icónicos potenciais *ex libris* e de criação de *clusters* de inovação empresarial, criativa e tecnológica. Mas na criação de imagens e símbolos atrativos que guia o atual *marketing* territorial há desde logo a destacar a promoção turística e os grandes eventos internacionais.

O turismo e a 'marca Portugal'

Ainda que as teorias da competitividade territorial focalizem sobretudo a escala local e regional, também os governos centrais têm implementado várias iniciativas com vista à promoção de uma imagem do país como um todo. O Turismo de Portugal (TP) tem vindo a centrar a sua atuação precisamente no objetivo de projetar uma imagem de notoriedade para o exterior. Tem concen-

trado esforços na realização de grandes eventos – desportivos, culturais, socioprofissionais –, na participação em feiras internacionais, e na divulgação de materiais promocionais.

A tendência do *marketing* turístico é cada vez mais promover (e vender) experiências e não destinos. As práticas de *imaging*, ou seja de imaginar, no sentido de construir e projetar imagens são uma componente central nessa estratégia. Trata-se de um processo de construção de narrativas visualmente baseadas no potencial dos lugares de criarem metáforas promotoras da mudança/consolidação de sensibilidades públicas (Warner e Vale, 2001). Fundamenta-se na assunção de que as atitudes dos potenciais turistas são condicionadas por representações visuais e descrições do território transmitidas através dos *media i. e.* condicionadas pela imagem retórica do lugar.

Em 1992 nasceu o conceito de 'marca Portugal', com a adoção oficial de um novo sistema de identidade gráfico e concetual, com base num símbolo de José de Guimarães. Desde então sucederam-se campanhas e respetivos materiais promocionais, sublinhando Portugal como destino de qualidade,

com uma oferta diversificada. No entanto existe alguma incoerência na imagem que se pretende transmitir para o exterior, mas que reflete as preocupações de cada período.

Foram quatro as fases principais no esforço para a promoção da 'marca Portugal'. Nos anos 90 deram-se os "primeiros passos de uma nova estratégia de desenvolvimento do produto e da promoção do turismo". Entre 1999 e 2004 deu-se a "batalha pela diferenciação" e pela diversidade da oferta de um país "onde tudo é possível" com a tentativa de alargar a imagem de Portugal a novos setores (e.g. exportação), e a novos atributos (e.g. tecnologia, inovação, *design*). A fase seguinte durou até ao final da década passada e apostou pela primeira vez numa marca única para todos os setores económicos, centrando-se no tópico da sustentabilidade. A partir de 2010, em reação à crise internacional, dá-se um "renascer da portugalidade" e a multiplicação de discursos sobre a identidade nacional (Dionísio, 2012: 440-443). No entanto, deixemos uma nota ao filme promocional lançado em 2012 sob o *slogan* 'A beleza da simplicidade'. Depois de vencer prémios em festivais internacionais, incluindo o Golfinho de Prata em Cannes, percebeu-se que o *spot* do orgulho nacional continha uma imagem manipulada da cidade de Lisboa.

Grandes eventos em Portugal

Os grandes eventos internacionais são uma das prioridades do Plano Estratégico Nacional do Turismo até 2015. Para além do TP, várias entidades públicas, nomeadamente órgãos dos governos locais e central, têm vindo a investir nestes eventos. Caracterizam-se por uma concentração elevada ao longo de um período alargado mas limitado no tempo de iniciativas em espaços diversos da cidade, região ou país de acolhimento. Entre nós, o destaque nas últimas décadas tem sido dado aos eventos de cariz desportivo, por um lado, e cultural, por outro.

Nos grandes eventos desportivos, um momento fundamental consistiu na organização do Campeonato Europeu de Futebol em 2004. Para além de objetivos imediatos de atração de espetadores, o governo salientou o potencial de projeção de uma imagem externa do país e da sua consolidação como destino turístico.

São vários os exemplos de eventos desportivos, de maior ou menor visibilidade: Campeonato Mundial de Surf (desde 1985), Sintra Portugal PRO de Bodyboard (desde 1995), Lisboa Downtown (desde 2000), Grande Prémio de Moto GP no Estoril (desde 2000), Campeonato Mundial de Andebol (2003), Rali Lisboa Dakar (2006-07), Portugal Masters de golf em Vilamoura (desde 2007), Red Bull Air Race no Porto (2007-09) entre outros. Ligados à indústria cultural encontramos por cá também alguns dos eventos que mais atenção me-

Datas	Slogan	Objectivos	Especificidades
1994-1998	<i>Portugal, the thrill of discovery</i>	Reposicionamento de Portugal como destino de qualidade, com uma oferta diversificada.	1.ª campanha global; campanha genérica sobre o país (1994-97); campanha de produto, com anúncios próprios (1998); 12 países: em 1998 maior enfoque na Alemanha, Reino Unido e Holanda, com <i>spots</i> televisivos.
1999	<i>Portugal, the choice</i>	Diferenciação da concorrência; atração de novos públicos, <i>i. e.</i> famílias com filhos e jovens solteiros.	Países-alvo: Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Holanda, Itália, Rússia, Suécia.
2000-2002	<i>Warm by Nature</i>	Criação de uma identidade humanizada de Portugal; diferenciação da concorrência.	Campanhas genéricas e de produto; países-alvo: Alemanha, R. Unido, Holanda, Itália, França; campanha específica em Espanha "Donde mandan los sentidos".
2003	<i>Take a break</i>	Promoção de Portugal como um país seguro.	Países-alvo: R. Unido, Alemanha, França, Holanda e Itália.
2004	<i>The extra-time is always the best part of the game</i>	Promoção de Portugal enquanto organizador do Euro 2004.	Investimento na internet, imprensa e televisão no mercado pan-europeu.
2004-2006	<i>Portugal, live deeper</i>	Reposicionamento de Portugal como o país dos Oceanos.	Campanha genérica e por regiões (Lisboa, Algarve e Alentejo); mercado pan-europeu, incidência em Espanha, R. Unido, França, Alemanha e Itália; campanhas na Internet e imprensa; em 2006 novo <i>slogan</i> de consolidação "Deeper experience".
2007	<i>To be continued...</i>	Caracterização de Portugal como destino completo com experiências variadas e complementares.	Campanha genérica e por regiões (Algarve, Lisboa e Madeira); mercados do Norte da Europa e Espanha, onde se realizou uma parceria com o <i>El País</i> .
2007-2009	<i>Europe's West Coast</i>	Reposicionamento de Portugal enquanto país das energias renováveis e sustentabilidade, mas também da inventividade e qualidade.	Por ocasião do Tratado de Lisboa (Nov. 2007) uma campanha incidiu na atividade económica, energias renováveis e jovens talentos; em 2008, foi adaptada ao setor do Turismo; em 2009 centrou-se na questão da energia.
2009-2010	<i>Perfectly priced</i>	Tentativa de contrariar a tendência de diminuição das receitas turísticas em 2009; estimular as reservas de <i>last minute</i> .	Países-alvo: R. Unido, Alemanha, França e Rússia; adaptação da campanha a Espanha e Brasil com o <i>slogan</i> "Descubra un/um Portugal más grande/maior"; particular incidência em Espanha com variados meios, incluindo televisão e rádio.
2010-2012	<i>The beauty of simplicity</i>	Colocação de Portugal no <i>top of mind</i> de destinos turísticos; diferenciação face à concorrência.	Mercado europeu e pan-europeu, comunidades portuguesas no estrangeiro (com a campanha interna); campanha específica para o Brasil "Já está na hora de você conhecer Portugal", que visa reforçar os laços culturais.

Campanhas do Turismo de Portugal. Fonte: Presidência Conselho Ministros (2011), "Relatório do Grupo de Trabalho da Internacionalização e Desenvolvimento". Disponível em: <http://www.iict.pt/GT1eD/apresentacao.pdf>

diática atraem à escala global como o MTV European Music Awards (Lisboa 2005) e o Rock in Rio Lisboa (bienal desde 2004). Do lado da cultura, há a destacar a Capital Europeia da Cultura (CEC) Porto 2001 e a Expo 98 em Lisboa. Foram dois eventos particularmente relevantes devido aos objetivos de regeneração socioeconómica e de requalificação urbana que se sobrepuseram ao setor da cultura *strictu sensu*. E serviram-se largamente dos atuais instrumentos do *marketing* territorial na prossecução de uma estratégia concertada de promoção de uma imagem cosmopolita para o exterior.

Ainda que o impacto positivo destes eventos no desenvolvimento económico e social, especialmente no impulso aos meios empresarial e turístico, e na projeção de uma imagem externa, não esteja totalmente comprovado, têm sido esses os objetivos comumente apontados pelos decisores políticos como justificação do avultado investimento.

2012 (e 2013) em revista

O ano de 2012 foi para Portugal muito preenchido relativamente à organização de grandes eventos internacionais que adotaram na sua conceção alguns dos objetivos de curto e longo prazo mais comuns em iniciativas do género.

No desporto destaquemos a Volvo Ocean Race. Depois de perder a oportunidade de acolher a America's Cup 2007, Lisboa obteve a organização da final da etapa transatlântica da 11ª edição daquela regata de vela. Por um lado, a prova foi pretexto para requalificar a zona ribeirinha. Por outro, propunha-se consolidar a imagem de Lisboa como destino turístico e centralidade marítima.

Na cultura salientemos em 2012 a Capital Europeia da Juventude (CEJ) em Braga e a CEC em Guimarães. Braga encarou a CEJ como uma oportunidade para se promover nacional e internacionalmente como cidade histórica e de cultura, aquilo que apelidou 'marca Braga', colocando a tónica em noções em voga no discurso atual: criatividade, empreendedorismo, sustentabilidade.

“
A tendência do *marketing* turístico é cada vez mais promover (e vender) experiências e não destinos.”

Guimarães estruturou o ano cultural em torno da regeneração urbana, social e económica. Mais uma vez, os *clusters* de indústrias criativas foram bandeira de atração de capital humano e financeiro. Pretendeu-se reforçar a ligação cultural e económica com a região Norte e com a Galiza, e olhar 2012 “não como evento mas como oportunidade para catapultar a cidade e a região para outro patamar”, dizia a vereadora da cultura Francisca Abreu (Portelina, 2009: 188). Ao nível da internacionalização da cultura *strictu sensu* é exemplar a colaboração com Maribor, cidade eslovena com que partilhou o título de CEC.

Estima-se que 2012 tenha levado aos equipamentos culturais de Guimarães (53.000 habitantes)

DA EUROPÁLIA 91 À PORTO 2001: A DÉCADA DOS GRANDES EVENTOS CULTURAIS

Durante os anos 1990, um fator estruturante da política da cultura nacional foi o investimento em grandes (e médios) eventos culturais.

Os primeiros exemplos foram a participação na Europália 91, Festival Bienal de Arte e Cultura, em Bruxelas, em que Portugal foi país-tema, e na Expo 92 de Sevilha, onde teve pavilhão próprio. Mais notável foi a organização da Cidade Europeia da Cultura Lisboa 94, “momento forte da afirmação cultural dos portugueses no contexto europeu” (Gomes, 2005: 223).

A partir da institucionalização do Ministério da Cultura em 1995, uma das cinco causas fundamentais que estruturam oficialmente a sua atuação é a internacionalização da cultura portuguesa (Carrilho, 1998: 27). A internacionalização é apontada como “necessidade” consensualmente reconhecida e “recurso indispensável à dinamização dos mercados (...) e à projecção do país no exterior” (Gomes *et al.*, 2006: 130). Para além de ações esporádicas, ao nível da promoção da língua e da cultura portuguesas e da difusão nos circuitos internacionais de obras e criadores nacionais e paralela circulação interna de obras e criadores estrangeiros, mantém-se o destaque dado aos grandes eventos. Em 1997 Portugal voltou a ser país-tema de um evento internacional, a 49ª Feira do Livro de Frankfurt. Em 1998 Lisboa acolheu o grande evento da década, a Exposição Universal subordinada ao tema ‘Os Oceanos, Um Património para o Futuro’. Mais do que um projeto cultural, a Expo 98 foi “uma ambiciosa operação de reordenamento urbano e de requalificação ambiental do espaço urbano e metropolitano de Lisboa” (Ferreira, 1997: 197).

No dealbar do séc. XXI, o Porto organizou a Capital Europeia da Cultura 2001, um grande evento cultural que incluiu um extenso projeto de requalificação urbana e ambiental da cidade e a construção e renovação de múltiplas infraestruturas culturais, na tentativa de corresponder ao *slogan* e lançar “pontes para o futuro”.

mais de 500.000 visitantes. Cresceu o número de turistas, a taxa de ocupação hoteleira, as viagens no teleférico e as visitas aos postos de turismo (CMG, 2013). Aguardemos estudos posteriores quanto aos impactos nos anos seguintes – em Guimarães e Braga –, não só na cultura mas nos restantes setores-alvo dos eventos. Mas lembremos que estudos idênticos não foram realizados de forma aprofundada para a extensa lista de eventos com que Portugal já conta. Destaquemos no entanto a tentativa de Guimarães capitalizar na CEC e projetar a sua imagem no exterior. Em 2013, a produção cinematográfica da CEC estará presente no Festival de Roterdão e a cidade irá acolher a Capital Europeia do Desporto.

Se a organização de grandes eventos é umas das estratégias privilegiadas na promoção de uma imagem externa, não é despendida a participação em eventos congêneres no estrangeiro. Em 2012 o governo promoveu uma experiência inédita de intercâmbio entre Portugal e Brasil. Com forte participação de empresas privadas e com a promoção de iniciativas como exposições e espetáculos, o Ano do Brasil em Portugal e o Ano de Portugal no Brasil – que se prolongam em 2013 – têm objetivos de partilha e projeção cultural, mas sobretudo de desenvolvimento económico, empresarial e tecnológico.

A participação em eventos culturais também tem sido privilegiada desde os anos 90. A participação, ainda que não sistemática, nas mostras bienais de arte e arquitetura de Veneza é exemplar. Em 2012 a arquitetura portuguesa esteve representada na 13ª Bienal através de uma exposição que reuniu vários nomes, entre os quais Álvaro Siza, cuja carreira foi premiada com o Leão de Ouro. Em 2013 Portugal será representado na 55ª Bienal de Arte por Joana Vasconcelos, escolha que, de acordo com o Diretor-geral das Artes “[consolida] a intenção de investir na projeção de Portugal no mundo” (Lusa, 2012).

Regressando à arquitetura, caber-lhe-á um papel central na promoção exterior de Portugal. Será o Ano da Arquitetura Portuguesa, iniciativa promovida pela Secretaria de Estado da Cultura e pelo

TP que envolve a apresentação de um programa cultural em dez países da Europa, África e América Latina. Em solo nacional, o destaque é da 3.ª edição da Trienal de Arquitetura de Lisboa. O evento irá apresentar exposições, conferências, publicações, tentando abrir a discussão e a compreensão da arquitetura para fora do seu meio estrito. Propõe ainda a criação de um *cluster* criativo num palácio histórico da capital. A convite do TP, a mostra estará presente na Feira Internacional de Turismo de Madrid. No entanto, o fraco apoio público, com a exceção notável da autarquia, faz com que este seja um evento *low budget*, montado com “uma enorme criatividade”, nas palavras do Presidente da Trienal, José Mateus. Este exemplo relembra a necessidade, premente em tempos de crise, de repensar os investimentos realizados na área do turismo e dos grandes eventos. Mas essa reflexão manter-se-á dificultada enquanto for frágil a avaliação dos impactos dos mesmos, seja na projeção de uma imagem do país para o exterior, na atração de capital financeiro ou humano ou na sua vocação mais social e estritamente cultural. ■

Referências bibliográficas

- CARRILHO, M.M. (1998) — “Estratégia e objetivos da política cultural portuguesa iniciada em Outubro de 1995”. In M.L.L. Santos (ed.), *Políticas Culturais em Portugal*. Lisboa: OAC (15-28).
- CMG (2013) — “Síntese de resultados estatísticos”. Câmara Municipal de Guimarães (policopiado).
- DIONÍSIO, J.P. (2012) — “Políticas Públicas para a promoção da imagem externa”. In M.L. Rodrigues e P.A. Silva (eds.) — *Políticas Públicas em Portugal*. Lisboa: INCM/IGSTE-JUL (439-450).
- FERREIRA, V.M. (1997) — *Lisboa, a Metrópole e o Rio. Centralidade e Requalificação das Frentes de Água*. Lisboa: Bizâncio.
- GOMES, R.C. (2005) “Umás Lisboas. 1994-2004”. In I. Margato e R. C. Gomes (org.) — *Literatura/Política/Cultura (1994-2004)*. Belo Horizonte: UFMG (221-237).
- GOMES, R.T. *et al.* (2006) — *Entidades Culturais e Artísticas em Portugal*. Lisboa: OAC.
- LUSA (2012) — “Miguel Amado vai ser o comissário de Portugal na Bienal de Veneza 2013”. *Jornal I* (16 julho).
- MIGUEL, T. (2012) — “O coma da arquitetura”. *Sol* (18 outubro).
- PORTELINA, R. (2009) — “A dimensão cultural da integração europeia”. Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus, Coimbra: FLUC.
- WARNER, S.B. e VALE, L.J. (eds.) (2001) — *Imaging the city: continuing struggles and new directions*. New Brunswick: CUPR.



1.27 • Conjuntura internacional

Evolução e comparação da despesa em Defesa Nacional em Portugal

Marco Ferreira
Sandro Mendonça

TRADUZIR EM NÚMEROS a implementação das funções de Defesa Nacional (DN) em Portugal poderia parecer ser uma tarefa simples. Contudo, nem sempre os dados nacionais são facilmente acessíveis ou estão prontos a utilizar, nem as comparações internacionais são lineares ou clarificadoras. Não existe, também, que seja do nosso conhecimento, uma análise sistemática previamente elaborada para o caso português com base em dados sobre despesas e investimento, tendências e pontos de viragem. Este é, parece-nos, um campo ainda relativamente bravo e pouco cartografado onde é importante abrir caminho. Estamos, portanto, interessados na apreciação longitudinal e comparada da expressão financeira do fenómeno da DN em Portugal. Tentaremos produzir um esboço sobre como algumas variáveis têm evoluído no tempo e no contexto internacional. A nossa abordagem será quantificada sempre que possível e incidiremos especialmente sobre o nível e a dinâmica dos encargos com DN. Como, então, se tem estruturado a produção deste bem público chamado “defesa” no caso português?

Dinheiros para a defesa, que grandezas?

Como em muitas áreas da conversação pública, a despesa do Estado em DN é menos compreendida com exactidão do que discutida com precisão. Vale a pena, portanto, descrever e interpretar as realidades a partir de fontes de primeira ordem. O objectivo é colocar o debate numa base empiricamente sólida para que a concorrência de argumentos seja informada e consequente. Tendo em conta os dados resultantes da Conta Geral do Estado, a função de DN tem tido uma execução orçamental relativamente estável ao longo dos anos. O montante efectivamente gasto entre 1997 e 2011 pode ser observado no gráfico *Despesa Pública Efectiva*, valores correntes sem correcção pela inflação. A despesa convergiu lentamente com o valor de referência de 2 milhares de milhões de euros (2 MM). O único ano em que a despesa com a DN excedeu claramente esse limiar foi 2010, devido à contabilização coinciden-

te da recepção de material submarino, terrestre e aéreo. Com essa notável excepção, e embora com uma tendência crescente (mas ténue), a totalidade da despesa do Estado com a Defesa Nacional manteve-se entre 1,9 e 2,1 MM a maior parte dos anos desde a viragem de século.

Estes factos podem ser confirmados se considerarmos dados sobre a despesa em DN a preços constantes. Se colocarmos de lado o ano 2003, com um valor particularmente baixo, e 2010, com um valor particularmente elevado, a despesa em termos reais aparenta manter-se praticamente constante. A tendência de crescimento que vinha do início da década é interrompida e assiste-se a uma estagnação, isto apesar da contabilização dos helicópteros em 2006, dos C-295, dos submarinos em 2010 e dos Pandur em 2010 e 2011.

“**No espaço público a despesa do Estado em Defesa nacional é menos compreendida com exactidão do que discutida com precisão.**”

A tabela *Despesas de DN por habitante* mostra a DN corrigida pela dimensão da população. A preços correntes o montante “despendido em média” por cada elemento da população residente aumentou 32,9% mas em termos reais quase metade disso, 15,8%. No entanto, o valor por cidadão a preços correntes ultrapassou os 200€ no atípico ano de 2010, o que em termos reais foi a maior despesa desde 2003.

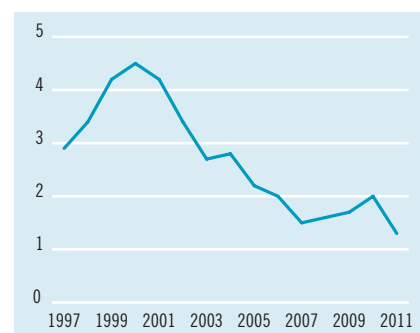
A defesa nas finanças públicas, que importância relativa?

Durante estes anos a afectação de recursos à DN não acompanhou o andamento geral da despesa pública agregada. Como é possível constatar a partir do gráfico *Peso da DN*, entre 1997 e 2011

o peso da DN na despesa pública passou por uma “bolha” relativa em torno do ano 2000 mas entrou desde aí numa trajectória descendente. Assim, de um pico verificado em 2000 com 4,5% da despesa pública até a um mínimo observado de 1,3% no último ano disponível, 2011, podemos observar a perda da importância quantitativa desta função no portfólio de responsabilidades levadas a cabo pelo Estado.

Importa, no entanto, olhar os números em perspectiva: tratando-se de um rácio teremos também de ter em conta o denominador para percebermos o andamento do indicador “despesa em DN /despesa pública”. A partir do início da década de 2000, que não se pode dissociar da transição para a moeda única, a despesa pública expressa uma tendência ascendente marcada por alguma volatilidade: estabilização em meados da década e crescimento com a crise do final da década.

Ao compararmos no gráfico *Evolução da despesa pública* a partir de um ano base, por exemplo 1997, vemos que a despesa em DN deixou de acompanhar os restantes gastos do Estado. Em 2011 a despesa em DN era apenas 1,4% do que era em relação a 1997 enquanto a despesa pública era 3,2% maior. Ou seja, se a alocação de recursos financeiros para DN tivesse acompanhado o movimento da despesa total do Estado que, no período compreendido entre 1997 e 2011, aumentou de cerca de 50 MM para mais de 150 MM, esta teria



Peso da DN na execução orçamental (em % da despesa total do Estado). Fonte: A partir da *Conta do Estado*.

	Preços correntes	Preços constantes
2010	208,9	186,5
2009	189,2	171,2
2008	187,8	170,3
2007	171,3	158,3
2006	165,7	157,4
2005	185,6	181,1
2004	171,0	171,0
2003	157,2	161,0

Despesas em DN por habitante.

Nota: Valores reais a preços de 2004. Fonte: Cálculos próprios a partir dos Anuários de Defesa Nacional de 2009 e 2010.



Despesa pública efectiva em DN (milhões de euros a preços correntes). Fonte: A partir da *Conta do Estado*.



Evolução da despesa pública em número-índice (base 1997, em %). Fonte: Cálculos próprios a partir da *Conta do Estado*.

	OTAN	Euro-OTAN	EUA	Bélgica	Holanda	Espanha	Portugal
2000-2004	2,6	1,9	3,4	1,3	1,5	1,2	1,7
2005-2009	3	1,8	4,5	1,1	1,5	1,2	1,5
2010	3,4	1,7	5,4	1,1	1,4	1,1	1,6
2011	3	1,6	4,8	1,1	1,3	0,9	1,5

Despesas em DN no PIB, Portugal versus países de referência. Nota: Esta metodologia difere das metodologias em contas nacionais, sendo a tendência surgirem valores mais altos, uma vez que se consideram despesas normalmente não contabilizadas nos orçamentos nacionais de defesa. Fonte: Cálculos próprios com base em *Financial and Economic Data Relating to NATO Defence*.

atingido em 2011 um valor acima de 4,5 MM€ em vez dos cerca de 2 MM€ efectivamente realizados. Esta realidade traduz opções políticas, nem sempre expressamente assumidas, com o discurso anual dos Orçamentos para o Ministério da Defesa a ser pautada por afirmações de que se mantém ou reforça a disponibilidade orçamental. Não é esta a paisagem que resulta dos números.

A defesa em relação às funções de soberania, que correspondências?

Olhando para a realidade mais próxima das despesas em segurança e ordem pública (SeOPs), as quais também expressam uma evolução relativamente contida, vê-se a perda relativa de peso da despesa realizada com a DN. Verifica-se no gráfico respectivo que, no início da série, as dotações estão a níveis semelhantes, até com uma dimensão um pouco maior para a Defesa Nacional em relação à segurança interna. Nos 15 anos em análise, no entanto, enquanto as segundas aumentaram a sua dotação em 150%, a DN aumentou apenas 50% (novamente, com excepção para o ano de 2010, pelas razões já assinaladas). No geral verifica-se por sua vez a perda de expressão das funções de soberania no seu conjunto face às chamadas funções sociais do Estado (Saúde, Educação e Segurança Social).

A defesa em Portugal, que comparações internacionais?

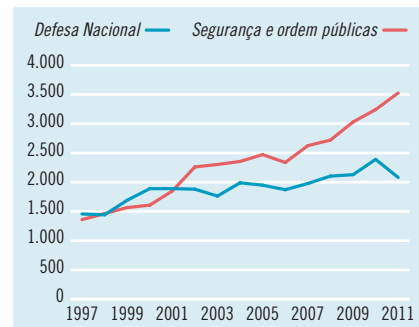
No contexto da OTAN utilizam-se dados mais recentes disponíveis, referentes a 2011, e destaca-se a média de todos os países OTAN, a média dos países europeus integrantes da organização e alguns países individuais (seleccionados com base em critérios de comparabilidade, v. g. proximidade geográfica e dimensão populacional). Na tabela *Despesas em DN no PIB*, verifica-se que a despesa com DN relativamente ao produto em Portugal é relativamente estável. No entanto, ressalta a existência de alguma rigidez em matéria de consolidação orçamental nesta área quando comparada com os outros países europeus.

No quadro europeu os dados compilados pelo Eurostat permitem observar que, no seio da UE,

Portugal tem estado sistematicamente abaixo dos outros países. Ao tomarmos como referência o peso da despesa colectiva em serviços de defesa no PIB da UE-15 (onde em 1995 se gastava 1,8% do orçamento público em defesa e em 2010 se gastava 1,6%) Portugal surge abaixo da média embora com a “anomalia” dos anos finais da série. Ou seja, Portugal partia com 1,7% em 1995 e chegava a 1,2% em 2007, altura em que salta para 1,7% em 2010. Uma observação: note-se novamente que este indicador é um rácio e que 2007 é o último ano “pré- crise”, isto é, a contracção em termos reais do PIB importa para a evolução dos números reportados (entre 2007 e 2012 a economia portuguesa retraiu 8,2% em termos reais enquanto os dados disponíveis para 21 países da UE mostram que esta terá caído apenas 4,3%).

No que toca ao peso da despesa com pessoal constante no gráfico respectivo, é possível verificar que Portugal se situa num patamar muito elevado, acima de qualquer um dos países com os quais directamente se compara. De notar, contudo, que pode ser precipitado concluir de imediato que tal significa a necessidade de reduzir a despesa com pessoal, pois poder-se-ia teoricamente estar perante uma situação de insuficiência de despesa de investimento em equipamento. Ou seja, em Portugal em 2011 a componente dos custos com o pessoal foi 78,5% do total: isso deve-se a esses custos absolutos serem muito baixos? Qualquer conclusão definitiva terá de ser suportada em considerações abrangentes e análise detalhada. Existem, no entanto, dados relativos quer, por um lado, à relação entre efectivos do Quadro Permanente e em regime de contrato quer, por outro lado, relativos à relação entre oficiais, sargentos e praças, que apontam para uma estrutura desequilibrada ao actual momento das Forças Armadas, com impacto na capacidade de gerar produto operacional de forma eficiente.

O mesmo padrão onde sobressai Portugal é, no entanto, obtido uma vez mais agora na tabela *Militares na população* quando se considera o rácio geral de número de militares por cada mil habitantes. Assim, e no actual cenário de contenção generali-



Despesa em DN e segurança e ordem públicas (valores nominais em milhões de euros). Fonte: Cálculos próprios a partir da *Conta do Estado*.

zada da despesa do Estado, será muito difícil conceber um modelo de reequilíbrio que não inclua, a médio prazo, uma racionalização dos efectivos no contexto de uma revisão urgente do modelo de funcionamento das forças armadas com incidência, nomeadamente, nos já mencionados rácios entre militares do Quadro Permanente e Contratados e entre Oficiais, por um lado, e sargentos e praças, por outro, bem como do regime de reserva, o qual é actualmente dificilmente justificável.

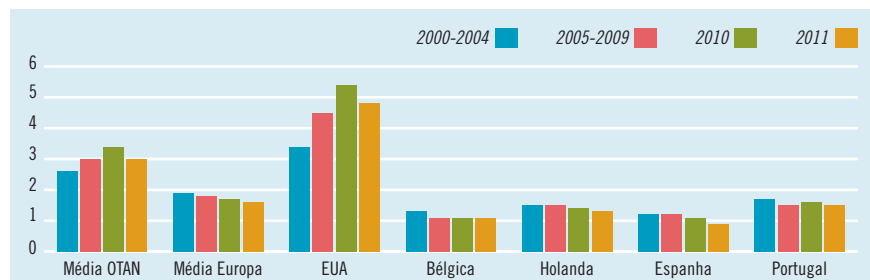
A despesa portuguesa em defesa, que conclusões preliminares?

Uma adequada identificação de tendências estáveis e quebras de trajectória implica a consideração de períodos temporais alargados e o exercício de uma confrontação internacional com base em estatísticas de qualidade. Ao nível interno constata-se uma compressão relativa nos gastos com DN no quadro dos gastos gerais do Estado, em particular se tivermos como referência outras despesas de soberania e ordem pública. Ao nível externo verifica-se uma despesa abaixo da média da OTAN e da UE. Verifica-se, no entanto, como muito notório na despesa pública portuguesa o peso do compromisso com a aquisição de equipamentos de grande vulto assim como o peso dos encargos com pessoal no contexto dos nossos países de referência.

A ausência de linhas de investigação sustentadas nesta matéria não tem promovido a qualidade da discussão pública, por vezes toldadas pelo acidental em vez do essencial. Estudos mais aprofundados produzirão elementos mais sólidos que permitem, mas não garantem, a formulação de políticas exequíveis e sustentáveis. Na generalidade dos países desenvolvidos, este é um pressuposto tido como indispensável. Em Portugal não poderá ser diferente. ■

	Militares	População	Militares por 1.000 habitantes
Bélgica	32.000	11.041.266	2,90
Dinamarca	18.000	5.580.516	3,23
França	227.000	65.397.912	3,47
Alemanha	205.000	81.843.743	2,50
Holanda	48.000	16.730.348	2,87
Portugal	39.000	10.541.840	3,70
Espanha	127.000	46.196.276	2,75

Militares na população em 2011, vários países. Fonte: Cálculos próprios, dados OTAN e Eurostat.



Despesa em Defesa (em % do PIB). Fonte: Cálculos próprios com base em *Financial and Economic data relating to NATO Defence*.