

Nação Defesa

Nº 121

Outono/
Inverno 2008

3ª Série

Estudos sobre o Médio Oriente

As Formas da Organização Política e a Estabilidade Estratégica no Médio Oriente

Luís Salgado de Matos

A Europa e o Médio Oriente: do Fim dos Impérios aos Desafios Comuns

Ana Santos Pinto

Bernardo Pires de Lima

Patricia Daehnhardt

A Grande Estratégia Americana no Médio Oriente

Vasco Rato

Diana Soller

O Irão, os EUA e a Geopolítica do Golfo Pérsico

José Félix Ribeiro

China e Médio Oriente: Energia, claro, mas não só...

Luís Tomé

Contenção, Projecção e Envolvimento: a Política Externa Russa para o Grande Médio Oriente

Maria Raquel Freire

Portugal e o Médio Oriente – Uma Visão Portuguesa em Matéria de Segurança e Defesa

Paulo Vízeu Pinheiro

A Participação Portuguesa nas Missões Militares: Iraque, Afeganistão e Líbano

Francisco Proença Garcia

Instituto da Defesa Nacional

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Director

António José Telo

Coordenadora Editorial

Isabel Ferreira Nunes

Conselho Editorial

António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Carlos Pinto Coelho, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Rui Mora de Oliveira, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Emílio Sachetti, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Ernâni Lopes, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Mário Lemos Pires, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie, Christopher Dandeker, Christopher Hill, Felipe Aguero, George Modelski, Josef Joffe, Jürgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler, Zbigniew Brzezinski.

Centro Editorial

Cristina Cardoso e António Baranita

Colaboração

Diana Soller

Normas de Colaboração

Consultar a contracapa

Assinaturas

Ver última página

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: publicacoes@idn.mdn.gov.pt

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A, 2620-162 Póvoa de Santo Adrião

Tel.: 21 844 43 40

Fax: 21 849 20 61

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 2 000 exemplares

Anotado na ERC

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Nação Defesa

Estudos sobre o Médio Oriente

Nº 121

Outono/
/Inverno 2008

3ª Série

As Formas da Organização Política e a Estabilidade Estratégica no Médio Oriente

Luís Salgado de Matos

A Europa e o Médio Oriente: do Fim dos Impérios aos Desafios Comuns

Ana Santos Pinto

Bernardo Pires de Lima

Patricia Daehnhardt

A Grande Estratégia Americana no Médio Oriente

Vasco Rato

Diana Soller

O Irão, os EUA e a Geopolítica do Golfo Pérsico

José Félix Ribeiro

China e Médio Oriente: Energia, claro, mas não só...

Luís Tomé

Contenção, Projecção e Envolvimento: a Política Externa Russa para o Grande Médio Oriente

Maria Raquel Freire

Portugal e o Médio Oriente – Uma Visão Portuguesa em Matéria de Segurança e Defesa

Paulo Vizeu Pinheiro

A Participação Portuguesa nas Missões Militares: Iraque, Afeganistão e Líbano

Francisco Proença Garcia

Instituto da Defesa Nacional

Política Editorial

Nação e Defesa é uma Revista do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, Nação e Defesa propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the Portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on Portuguese interests.

Estudos sobre o Médio Oriente

As Formas da Organização Política e a Estabilidade Estratégica no Médio Oriente <i>Luís Salgado de Matos</i>	7
A Europa e o Médio Oriente: do Fim dos Impérios aos Desafios Comuns <i>Ana Santos Pinto</i> <i>Bernardo Pires de Lima</i> <i>Patricia Daelnhardt</i>	31
A Grande Estratégia Americana no Médio Oriente <i>Vasco Rato</i> <i>Diana Soller</i>	53
O Irão, os EUA e a Geopolítica do Golfo Pérsico <i>José Félix Ribeiro</i>	73
China e Médio Oriente: Energia, claro, mas não só... <i>Luís Tomé</i>	87
Contenção, Projecção e Envolvimento: a Política Externa Russa para o Grande Médio Oriente <i>Maria Raquel Freire</i>	135
Portugal e o Médio Oriente - Uma Visão Portuguesa em Matéria de Segurança e Defesa <i>Paulo Vizeu Pinheiro</i>	157
A Participação Portuguesa nas Missões Militares: Iraque, Afeganistão e Líbano <i>Francisco Proença Garcia</i>	177

Estudos sobre o Médio Oriente

Entre Outubro de 2007 e Dezembro de 2008 o Grupo de Estudos do Médio Oriente promoveu sob auspícios do Instituto da Defesa Nacional um conjunto de reflexões e de debates com o objectivo de incentivar e aprofundar o debate sobre questões e problemas específicos da região do Médio Oriente e as suas implicações no espaço Europeu. Este número temático é o resultado desse conjunto de sessões de trabalho.

As Formas da Organização Política e a Estabilidade Estratégica no Médio Oriente

Luís Salgado de Matos*

Investigador auxiliar com agregação do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Resumo

Este artigo relaciona dois conceitos que provêm de domínios científicos diferentes: as formas de Estado (sociologia política) e estabilidade estratégica (relações internacionais). Contudo esta relação revela-se útil para responder à seguinte questão: de que modo a forma de organização política influencia a segurança da região do Médio Oriente? Para responder, o autor considera três variáveis universais e permanentes: o Estado, as Forças Armadas e a Igreja. Uma análise de fundo dos cenários políticos internos de vários e diversos países no Médio Oriente revela que a existência de formas de poder em competição com o Estado (nomeadamente a Igreja) são um dos principais factores de ausência de desenvolvimento interno e estabilidade nacional e internacional.

Abstract

Forms of Political Organization and Strategic Stability in the Middle East

This essay compares two concepts from two different scientific domains: State forms (political sociology) and strategic stability (international relations). However, this comparative exercise appears to be very useful to answer the following question: how does the form of political organization determines security in the Middle East area? To answer the question, the author considers three universal and permanent variables: the State, the Armed Forces and the Church. An analysis of the internal political landscapes of several and diverse Middle Eastern States unveils that institutional political powers competing with the State affects domestic development and causes of national and international instability.

* O autor agradece os comentários da Mestra Catarina Figueiredo Cardoso.

Explorar do ponto de vista analítico a relação entre as formas de Estado e a estabilidade estratégica é um desafio. Com efeito, estes dois conceitos pertencem a campos científicos distintos que são paralelos um ao outro: *formas de Estado* é uma noção de Sociologia Política, *estabilidade estratégica* de Relações Internacionais.

Médio Oriente? Paz? Hoje, poucos ou nenhuns pensarão que a Paz – outro nome da estabilidade estratégica – depende de um dado país ser uma monarquia ou uma república, ter esta organização política ou aquela. É porém esse o nosso tema: de que modo a forma da organização política influencia a segurança daquela região.

As Variáveis Caracterizadoras das Formas das Organizações Políticas

Para isso, temos que classificar os países de acordo com critérios políticos. Assentaremos a nossa classificação em três instituições universais e permanentes que constituem a organização política: o Estado, as Forças Armadas e a Igreja. São as instituições triangulares, entre si distintas, independentes e colaborantes. O Estado não tem religião nem milícias armadas, a Igreja não tem dimensão económica nem militar e as Forças Armadas não têm vida religiosa nem dimensão económica. As três, articuladas num dado território, e em interacção com as *ordens* respectivas, formam uma organização política. As *ordens* são as organizações primárias de sociabilidade; expondo a sua natureza em termos transcendentais, a *ordem* simbólica dá a identidade; a ordem da segurança garante essa identidade; a *ordem* da reprodução garante a renovada perpetuação dessa identidade; a Igreja, as Forças Armadas e o Estado são as instituições correspondentes a cada uma daquelas três *ordens*.¹

Assinalemos ser frequente que a palavra Estado designe duas realidades bem diferentes: o Estado-instituição e o país; o Estado-instituição é uma dada e específica organização personalizada; o país engloba, num dado território, o Estado-instituição mas também a Igreja-instituição e as Forças Armadas-instituição, além das *ordens* respectivas que, numa versão muito simplificada, são comparáveis à «sociedade civil». No presente texto, Estado significa Estado-instituição e país é usado em sinonímia com organização política.

1 Matos 2004.

Comentários às Organizações Políticas do Médio Oriente

Em investigação mais pormenorizada, cujos protocolos integrais nos é impossível reproduzir na presente sede, por limites de espaço, analisámos cada uma das instituições triangulares de cada um dos países do Médio Oriente. Usámos como unidade geográfica o Médio Oriente alargado, incluindo 27 países. Os indicadores usados nessa análise geram tipologias de Estados, de Forças Armadas e de Igrejas; a partir destas tipologias, produzimos a tipologia de organizações políticas, a seguir sumariada.

De seguida, sintetizamos os resultados dessa investigação. Sobre eles, proporemos algumas conclusões provisórias. Começamos pela instituição Igreja que no Médio Oriente parece ser decisiva; veremos de seguida as Forças Armadas e o Estado.

A instituição igreja

A aplicação da *chária* foi retida como o critério básico relativo à instituição Igreja. A *chária* é a lei religiosa, como o direito canónico é a lei da Igreja católica ou a lei mosaica aplicada pelos *Betha din*. Só considerámos a *chária*, porém, quando um dado país a aplica como lei estatal; havendo essa aplicação, a Igreja é forte e há uma modalidade de teocracia; não havendo, é fraca; outros critérios subsidiários incluem a existência de registo civil.

Por aquele critério, a instituição Igreja é, no Médio Oriente, a mais forte das instituições triangulares. Uma organização política, que tem por única lei a *Chária*, é teocrática no sentido forte; cabe distinguir nela duas categorias: a superteocracia, na qual o poder do Estado é exercido por clérigos em nome do Islão (caso do Irão), e a teocracia forte, na qual há um poder estatal, regendo em nome do Islão, tendo o topo da Igreja e o do Estado um *modicum* de autonomia (Arábia Saudita).² A terceira categoria é uma teocracia média: o Estado reconhece várias confissões, que tratam do estado civil, e uma delas é a religião do Estado, mas não reconhece casamentos civis; é uma solução mais tolerante do que a «só *Chária*», mas está afastada da separação com o Estado. A quarta situação é a do Estado que tem lei estatal e incorpora a *chária* ou admite-a ao seu lado; é uma teocracia suave pois a existência de lei estatal é um princípio de separação entre o Estado e a Igreja; a quinta e última situação já não é teocracia: tem separação entre a Igreja e o Estado: o Estado reconhece casamentos civis.

² Ver tabela *Variáveis do Estado no Médio Oriente, Segundo a Classificação das Organizações Políticas*.

No nosso universo, 21 dos 27 Estados são teocráticos. O Médio Oriente tem assim a maior concentração mundial de Estados Teocráticos. Esta força política da religião, o Islão, enfraquece o Estado. Assim, o Estado-instituição no Médio Oriente é em geral fraco por a Igreja, a Mesquita, ser muito forte. É certo que alguns Estados teocráticos dão instruções ao seu clero, em particular ao clero sunnita. Acontece assim em vários mini-Estados do Golfo e noutros.

Estas situações parecem-nos à primeira vista regalismo pois são uma fusão Igreja-Estado e as únicas fusões Igreja-Estado de que temos experiência na nossa cultura são as fusões Estado-Igreja, nas quais esta é absorvida por aquele; no regalismo em sentido próprio, porém, o rei comanda em nome dos seus próprios valores e nestes casos médio-orientais o Estado dirige em nome dos valores da Igreja; temos assim um Estado de Igreja, ao passo que no regalismo temos uma Igreja de Estado; é instável o Estado que comanda o clero em nome dos princípios religiosos de que o próprio clero é depositário. Não é, porém, de excluir que essas situações se transmutem numa forma de Estado semelhante à britânica, uma democracia representativa com Igreja de Estado, com uma religião de Estado quase por completo desprovida de poder político; mas isso só ocorrerá se o Estado souber dotar-se de um fundamento autónomo face à Igreja, isto é, se tiverem um Cromwell que revigore um Parlamento.

As Forças Armadas enfraquecidas pelo Islão

No relativo à instituição castrense, distinguimos se ela intervém ou não sobre o Estado. A não intervenção caracteriza a situação desejável, fora do caso de força maior, de separação entre as Forças Armadas e o Estado. Seria desejável averiguar a aplicação da *chária* nas Forças Armadas de cada um dos países do nosso universo mas as informações disponíveis não o permitem.

Logo verificamos que aquele tipo de força da instituição Igreja não só debilita o Estado mas também enfraquece as Forças Armadas enquanto elemento do triângulo institucional. É significativo que apenas haja oito Estados com componente militar em 21, o que dá uma propensão para a intervenção militar inferior à média mundial. Numa organização política com separação entre o Estado e as outras instituições, as Forças Armadas têm a função de defender a organização política de ameaças à sua segurança. Numa organização política dominada pela Igreja-instituição, as Forças Armadas têm por função primacial defender os valores simbólicos; se estes conflituarem com a defesa da organização política, será sacrificada a defesa da organização política no seu todo.

A dimensão religiosa das Forças Armadas islâmicas ressalta da história da *Ikwaln* da Arábia Saudita. *Ikwaln*, que à letra significa irmandade, é a designação da instituição militar saudita. Nos anos 1920, o Rei Ibn-Saud transformou uma milícia de beduínos do deserto numa força militar moderna, sedentarizando-os; mas, nas palavras de um apologeta, «para ultrapassar os preconceitos milenares» dos beduínos, tinha que «apelar a uma paixão mais forte: o sentimento místico deles», fazendo com que a colonização interna militar, fosse também «religiosa». A dimensão religiosa da *Ikwaln* teve os seus efeitos: nos anos 1930, rejeitaram as armas modernas das nações cristãs que «consideravam invenções do demónio e recusavam trocar a espada e o camelo pela metralhadora e pelo automóvel. 'Não são as armas, diziam, que dão a vitória, é Allá' (...)». Ibn-Saud subordinou-os, mas com dificuldade - e graças ao empenho do clero waabita.³

Ocorre assim uma fusão institucional entre o militar e o religioso, posterior à subordinação do direito civil ao canónico. A noção de *Jihad* dá legitimidade teológica a esta fusão. A *Jihad* terá sido, de início, um conceito místico dos *sufis*, a guerra espiritual de cada um aos seus pecados, mas tornou-se para muitos muçulmanos um conceito terrenal: a guerra aos pecados dos outros, em particular dos «infiéis». ⁴ Um aprofundamento histórico exigiria a difícil comparação desta fusão Igreja-Forças Armadas com as ordens religiosas militares do ocidente europeu.

Seria interessante estudar os exércitos do Médio Oriente islâmico tendo em conta aquela perspectiva, e articulando-a com a sua formação histórica. Vários Exércitos têm um papel activo na Islamização do Estado: Sudão, Líbia, Paquistão, Bangladesh. Fá-lo-ão como manobra oportunista para obterem uma eficaz fonte de apoio social ou por se considerarem uma Igreja-Instituição Castrense?

É revelador que nas Monarquias Tradicionais nunca haja um elemento militar como componente da fórmula política - e haja poucos movimentos insurreccionais militares, os quais, por definição, teriam que ser sempre falhados, pois a triunfarem, deixaria de haver monarquia tradicional. Golpes castrenses só derrubaram monarquias no Egipto e no Iraque. Nenhuma delas era tradicional e autóctone: Faruk, o último rei egípcio, descendia de uma dinastia que o Império Otomano tinha colocado no Cairo; os hachemitas tinham acabado de ser exportados pelos britânicos para Bagdad e ainda estavam a adaptar-se aos costumes locais. Esta ausência de intervenção castrense resul-

³ Benoist-Méchin 1955, 180, 209 e ss.

⁴ Guedes 2001.

tará do facto de o Monarca tradicional reunir a instituição religiosa e a militar – o que no caso de Ibn Saud era bem visível.

Neste contexto, seria interessante estudar a origem institucional dos exércitos nacionalistas que no século passado foram favoráveis à separação do Estado e da Igreja: do turco de Atatürk, do persa de Pahlevi, do egípcio de Nasser, dos sírio e iraquiano do Baath, do argelino da Frente de Libertação Nacional – singularizando-se este último por ser o único que nasce de uma guerrilha de libertação nacional. Parece com efeito haver uma tensão entre as Forças Armadas médio-orientais herdadas das épocas constitucional ou nacionalista, e as «revoluções islâmicas»; assim, no Irão, depois de 1979, os *pasdaran* e os *bassidji* constituem «uma espécie de exército paralelo», dispondo «de um material tão sofisticado como o do exército, o qual conserva um silêncio enigmático»⁵.

Nesta veia, já foi escrito sobre o exército indonésio – não fica na nossa região mas age num país islâmico –, que os seus oficiais foram influenciados pelos japoneses e pelo exército colonial, não sendo nenhuma dessas influências democráticas; mas talvez fossem laicas.⁶

Haverá assim no Médio Oriente islâmico Forças Armadas religiosas e Forças Armadas autónomas, favoráveis à separação do Estado e da Igreja, mas o assunto requer investigação complementar.

Anotemos por memória que tanto as Forças Armadas turcas como as israelitas – as instituições castrenses de dois Estados Democráticos de Direito – têm uma componente ideológica, o republicanismo laico e o sionismo, respectivamente, que parece distingui-las de outras instituições homólogas dos outros Estados Democráticos de Direito.

O Estado enfraquecido pelo Islão

O Estado dos países do Médio Oriente foi classificado em função da existência de eleições nacionais, da alternância e da classificação dada pela *Freedom House* quanto às liberdades e à participação política. Há apenas seis países com Estado Democrático, com eleições e com alternância eleitoral; 14 Estados eleitorais mas não democráticos; e quatro Estados não eleitorais; três estão em instalação ou desinstalação (Afeganistão, Iraque, Somália).

5 Djalili, 1999.

6 Cayrac-Blanchard, 1999.

Algumas conclusões surgem de chofre. No Médio Oriente abundam formas de Estado que outras regiões do globo não conhecem, ou mal conhecem. É o caso dos Estados sem eleições e das Monarquias Tradicionais. Na sequência de Samuel Huntington, o Presidente Bush Jr. assinalou em Novembro de 2003 que o Médio Oriente perdeu a «terceira vaga da democratização»; por isso, quase não encontramos Estados Democráticos de Direito.⁷ Hoje, Estados soberanos sem eleições só existem no Médio Oriente. A Monarquia Tradicional contemporânea é a menos específica da região; existirá também na Tailândia e talvez no Japão; mas a sua grande concentração é no Médio Oriente.⁸

Sem eleições, o Estado é fraco. Com eleições e sem alternância eleitoral, o Estado continua a ser fraco. Por isso, no Médio Oriente, sem eleições ou com eleições e sem alternância, o Estado é fraco.

Anotemos que, onde falamos do Médio Oriente, talvez devêssemos falar de mundo árabe: os Estados não eleitorais são todos árabes; nenhum Estado árabe tem alternância; nenhum é Livre, de acordo com a *Freedom House*; as Monarquias tradicionais são um fenómeno árabe; todos os países árabes são teocráticos, com a excepção do Líbano. Contudo, há países árabes – os do Magreb – que transitam para formas onde é pensável a separação da Igreja e do Estado.

Aquela fraqueza não é indiferente do ponto de vista internacional. Com efeito, no triângulo institucional é o Estado que assume, cumpre e faz cumprir, tanto no plano nacional como no internacional, os compromissos relativos a fronteiras, à guerra e à paz. Como não há Estado-instituição forte ninguém, num dado país, pode executar compromissos pois ninguém pode responder de modo duradouro pelos compromissos assumidos, incluindo os internacionais; por isso é duvidoso que alguém possa assumi-los.

Assim, as formas de Estado do Médio Oriente são uma fronteira social invisível que separa do resto do mundo cada país e cada Estado-instituição.

O posicionamento de cada um dos Estados do Médio Oriente na grelha derivada da aplicação dos critérios expostos é apresentado na tabela abaixo *Variáveis do Estado no Médio Oriente, Segundo a Classificação das Organizações Políticas*. Importa referir a instabilidade das formas da organização política naquela área, que medimos pelas mudanças na forma da instituição Estado e das suas relações com as outras instituições triangulares. São pouco numerosos e periféricos os Estados Democráticos de Direito.

7 Bush, 2003.

8 Começámos a estudar esta forma de Estado em Matos, no prelo.

A diversidade dos percursos dos países do Médio Oriente

Quando lançamos um olhar mais longo, vemos que os países do Médio Oriente seguem caminhos políticos não só diversos mas também divergentes. Para referirmos apenas os Estados islâmicos constatamos que uns procuram a integração na União Europeia, como a Turquia, seguindo o caminho da separação e da democracia; outros parecem querer uma adaptação lenta e gradual ao Estado de Direito Democrático, como Marrocos, o Egipto ou o Omã; outros ainda seguem o caminho oposto da islamização, recusando o Estado da separação de poderes: é o caso do Irão, do Sudão e, com menos intensidade, do Paquistão, desde o fim do Presidente Bhutto ao começo do Presidente Pervez Musharraf; outros ainda importam alguns elementos de adaptação estatal, entre os quais as eleições, sem parecerem ter o objectivo de construir Estados Democráticos de Direito, como a Arábia Saudita - eleições apenas locais mas eleições - e os mini-Estados do Golfo Pérsico. A grande variedade contemporânea de formas de organização política revela uma indefinição estratégica desta área.

Com efeito, a estática comparada revela ainda melhor a divergência de caminhos políticos do Médio Oriente. Sumariemos a variação das formas do Estado desde meados do século XIX, quando o Império Otomano começou a querer adoptar as instituições estatais europeias e americanas, adaptando-as. Bernard Lewis salienta que no século XIX, no apogeu da Revolução Industrial, a eficiência do Ocidente para gerar poder e riqueza era visível em todo o mundo. Nesta época, as instituições políticas europeias foram consideradas a chave desse êxito e começaram a ser imitadas no Japão da Revolução Meidji, e no Império Russo. O mesmo ocorreu no Médio Oriente com os Otomanos.⁹

Alguns países sucessores do Império Otomano seguiram o percurso seguinte: mandato/protectorado > independência > nacionalismo > adaptação a um regime eleitoral semicompetitivo (Egipto, Argélia, Tunísia, etc.). Este percurso não é incompatível com a adopção do modelo da democracia representativa.

Mas nenhum sucessor do Império Otomano gerou uma teocracia forte. Em simetria, é interessante registar que estavam na periferia do Império as teocracias fortes, o Irão, a Arábia Saudita, o Sudão. A exclusão pode ser casual e irrelevante em termos de formas contemporâneas de organização política, mas talvez devesse ser aprofundada, mediante o estudo dos casos da Líbia e dos países do Golfo que estavam também nessa periferia e geraram teocracias menos fortes.

⁹ Lewis, 1994.

É de registar que o Sudão, logo no século XIX, rejeita a adaptação ocidentalizante e com o Mahdi conhece o primeiro Estado islamista contemporâneo.

As monarquias tradicionais seguem um percurso mais ou menos adaptativo.

Registemos ainda que alguns países seguem sempre a mesma linha – a Turquia e, no pólo oposto, a Arábia Saudita – ao passo que outros, aliás a maioria, fazem inflexões cuja lógica nem sempre parece evidente. Outros inflectem do nacionalismo para o islamismo: Irão, Sudão.

Sempre num registo de longo prazo, assinalemos que o Paquistão e o Afeganistão tinham vindo do Império Moghul e passado pelo Britânico.

Esta análise das variações das formas de organização política num período longo permite chegar a outras conclusões. É frequente a afirmação que o nacionalismo no Médio Oriente resulta do fracasso do constitucionalismo e que o Islamismo nasce da derrota do nacionalismo. Não comentaremos nesta sede a primeira afirmação. A segunda afirmação, porém, é falaciosa. Com efeito, só o Irão e em certa medida o Sudão passaram do nacionalismo para o islamismo. O Afeganistão nunca passou pelo nacionalismo e teve os Talibans. O nacionalismo iraniano foi derrotado pelo Xá, pouco ou nada nacionalista. O nacionalismo sudanês era imitativo do egípcio – e execrava-o. Os restantes nacionalismos tentaram e tentam adaptar-se, aproximando-se do Estado Democrático de Direito ou, pelo menos, do Estado Separado da Igreja. É o caso da Tunísia, da Argélia, do Egipto, do Líbano. O Iraque até à invasão americana-aliada, e a Síria ainda seguiram esse caminho num registo mais autocrático. Contudo, nenhum deles tinha conseguido libertar-se da Teocracia e por isso o seu registo é precário. Aqueles países conheceram todas as ameaças islamistas, no início do século XXI e cada um respondeu a seu modo; vários aumentaram as transigências feitas à Mesquita. No Islão sunnita, parece que o fundamentalismo surge e vence quando o Produto Interno Bruto (PIB) e as exportações não petrolíferas por habitante são baixas e a fertilidade é alta (Afeganistão, Sudão); o fundamentalismo surge e perde quando ainda há uma «youth bulge», as exportações não petrolíferas *per capita* são baixas e as receitas externas são elevadas ou estão em crescimento ainda que a taxa de fertilidade actual diminua (Marrocos, Argélia, Tunísia, Egipto). As causas do islamismo são por isso mais complexas do que o simples fracasso do nacionalismo.¹⁰ A tabela seguinte sumaria estes resultados.

10 Sobre as variações da política no Médio Oriente numa perspectiva de longo prazo, ver Kedourie, 1992, salientando as «revoluções», Reis, 2005.

Tabela 1
Variação das Formas de Estado do Médio Oriente (1850-2007)

Monarquia > Monarquia constitucional	Islamismo	Otomano > mandato > protectorado > Monarquia constitucional	República nacionalista	Nacionalismo e golpe militar laico	República adaptativa	Monarquia tradicional adaptativa	Islamismo
Séc. XIX	Séc. XIX	Séc. XX	Séc. XX	Séc. XX	Séc. XXI	Séc. XXI	Séc. XXI
Turquia		Turquia 1920	Turquia	Turquia 1920			
		Egipto	Egipto	Egipto 1952	Egipto		Egipto
		Tunísia	Tunísia		Tunísia		Tunísia
		Síria		Síria	Síria		
		Iraque		Iraque 1958	Iraque?		
		Argélia		Argélia	Argélia		Argélia
	Arábia					Arábia	Arábia
		Jordânia, Marrocos, Golfo, Omã				Jordânia, Golfo, Omã	Marrocos
Iémen?				Iémen?			Iémen
				Pérsia 1921			Irão
	Sudão (Madhi)			Sudão 1953			Sudão
Império Moghul > Britânico	Afganistão, Paquistão						Afganistão, Paquistão

Argélia - Guerrilha de independência nacional
Movimentos islamistas até agora derrotados

As formas da organização política e as variáveis sócio-económicas

Até agora, classificámos os países em função exclusiva de variáveis institucionais ou da genealogia da sua organização política. De seguida, examinaremos indicadores da *ordem* reprodutora, relativos a variáveis económicas e demográficas. Classifiquemos então os países do Médio Oriente de acordo com um certo número de variáveis sócio-económicas: PIB por habitante em paridades de poder de compra; fertilidade, corrupção; exportações não-petrolíferas por habitante; pertença à Organização Mundial do Comércio. Veremos depois como se posicionam aquelas diferentes formas de Estado perante estas variáveis. As exportações não petrolíferas são uma estimativa grosseira mas que, apesar disso, nos parecem, no geral, verosímeis.

Os países do Médio Oriente estão em cima da média mundial do PIB por habitante, têm taxas de fertilidade e de corrupção bastante inferiores à média mundial – ainda que abaixo da média europeia. Onde os valores do Médio Oriente claudicam, é nas exportações não petrolíferas por habitante: são inferiores a metade da média mundial. Assim, e apenas para dar alguns exemplos, sujeitos à caução da incerteza estatística, as exportações não petrolíferas por habitante de Marrocos são 12 vezes menores do que as portuguesas; as da Argélia 86 vezes menores; as da Tunísia quatro vezes; as da Líbia 15. Estes valores revelam que uma fronteira proteccionista invisível isola a generalidade dos países da região face à economia mundial – e à globalização. Este valor revela ainda um gigantesco subemprego ou desemprego da mão-de-obra nestes países. Onze deles não integram a Organização Mundial do Comércio, o que lhes permite recorrer aos meios de protecционismo tradicionais e visíveis. Nenhuma organização económica reúne os países do Médio Oriente o que é por certo causa e efeito da baixa solidariedade económica entre eles.

Os valores exactos constam da tabela abaixo. Consultando-o, o leitor verificará que são grandes as variações em relação à média em todos os indicadores.

Examinemos de seguida a variação daquela classificação perante indicadores sócio-económicos.

Hierarquizados segundo o PIB por habitante, o Estado não eleitoral Teocrático forte é o primeiro, devido às monarquias petrolíferas que produzem muito petróleo por habitante; é seguido pelo Estado Democrático de Direito. No pólo oposto, está o Estado Democrático com Teocracia Forte e Militar (Paquistão). É interessante registar que o Estado Eleitoral Separado da Igreja é o segundo grupo mais pobre – o que, aliás, contraria a teoria da modernização. Se hierarquizarmos de acordo com a participação por habitante

no comércio mundial, o Paquistão continua a ser o último mas a Teocracia forte desce para o quarto lugar (demos os valores da Arábia Saudita). O primeiro é o Estado Democrático de Direito, seguido pelo Estado Eleitoral com Teocracia Média (incluindo o Bahrein) e pelo Estado Eleitoral com Teocracia Suave (Marrocos).

O indicador da fertilidade é bastante revelador. Os Estados em instalação ou desinstalação são os mais férteis; segue-se-lhes o Estado Eleitoral Separado da Igreja (Líbano), o Estado Eleitoral com Teocracia Suave Militar (Argélia), o Estado não eleitoral Teocrático forte (Arábia Saudita) e o Estado Democrático com Teocracia Forte e Militar (Paquistão). Com excepção da Arábia Saudita, são os Estados onde tem havido mais conflitualidade. O Estado Democrático de Direito é o penúltimo. Parece assim haver alguma relação positiva entre o crescimento da fertilidade e a conflitualidade política na religião.

A fertilidade é uma questão polémica na análise do Médio Oriente. Samuel Huntington sublinhou, no *Choque das Civilizações*, o papel da «bolha da juventude» (*youth bulge*), que desequilibraria as organizações sociais islâmicas.¹¹ Emmanuel Todd, o antropólogo e demógrafo francês salientou, em obra recente, que o mundo muçulmano iniciara a «transição demográfica» e, ao mesmo tempo, começara a alfabetizar-se; assim, estaria a entrar na modernidade, embora houvesse disparidades regionais.¹² Esta aplicação mecânica da teoria da modernização - baixa da natalidade implica baixa da religiosidade - é discutível; seja como for, os dados mostram uma correlação forte entre a taxa de fecundidade alta e a desorganização política contemporânea, seja qual for a evolução futura do Islão.

O indicador da corrupção é também revelador. Neste indicador, o máximo está nos Estados em instalação ou em Desinstalação e o mínimo nos Democráticos de Direito. A capacidade de transição para a separação entre o Estado e a Igreja (medida grosseiramente) parece adequar-se à variação da corrupção: a corrupção dificulta a separação. Os dados constam da tabela seguinte.

11 Huntington, 1998, 116-119.

12 Todd; Courbage, 2007.

Tabela 2
Variáveis do Estado no Médio Oriente segundo a Classificação das Organizações Políticas

Classificação das Organizações Políticas	Países	PIB	Fertilidade	Corrupção	Exportações
		<i>per capita</i>			sem petróleo
		Nº de vezes superior (maior que a unidade) / inferior à média mundial			<i>Dólares per capita</i>
Estado Democrático com Teocracia Forte e Militar	Paquistão	0,2	1,4	1,7	103,2
	Bangladesh	0,2	1,2	2	74,2
Estado Democrático de Direito	Chipre	2,2	0,7	0,7	1699,5
	Israel	2,5	0,9	0,6	6804,4
	Turquia	0,8	0,7	1	1291,3
Estado Democrático Super Teocrático	<i>Irão</i>	0,8	0,7	1,6	203,9
Estado Eleitoral com Teocracia Média	Barein	2,3	1	0,8	6604,8
	Jordânia	0,5	1	0,8	859,7
	Kuwait	1,9	1,1	0,9	1170,2
Estado Eleitoral com Teocracia Média e Militar	<i>Síria</i>	0,4	1,3	1,7	502,9
	Egipto	0,4	1,1	1,4	243
Estado Eleitoral com Teocracia Suave	Marrocos	0,4	1	1,1	337,4
	Omã	1,3	2,2	0,8	6614,9
	Tunísia	0,8	0,7	0,9	1120,1
Estado Eleitoral com Teocracia Suave Militar	<i>Argélia</i>	0,7	0,7	1,3	48,4
	<i>Lémen</i>	0,1	2,5	1,6	327,7
Estado Eleitoral Separado da Igreja	<i>Libano</i>	0,6	0,7	1,3	711,2
	Mali	0,1	2,8	1,5	26,9
Estado Eleitoral Separado da Igreja Militar	<i>Eritreia</i>	0,1	1,9	1,4	3,3
Estado não eleitoral Teocrático forte	Árabis Saudita	1,3	1,5	1,2	752,9
	Emiratos				
	Árabes Unidos	4,4	0,9	0,7	17636,1
	Qatar	2,8	1,1	0,7	5021,3
	<i>Sudão</i>	0,2	1,8	2,2	42,1
Estado não eleitoral Teocrático suave Militar	Libia	1,2	1,2	1,6	278,8
Em instalação ou em desinstalação	<i>Afeganistão</i>	0,1	2,6	2,2	14,8
	<i>Iraque</i>	0,3	1,6	2,6	1033,1
	<i>Somália</i>	0,1	2,6	2,8	26,4
	Média aritmética	1	1,4	1,4	1873,9
	Média mundial	9900	2,6	4	1457,7

Fontes

- Corrupção: <http://www.transparency.org/>
- Pertença à Organização Mundial do Comércio: <http://www.wto.org/>
- Restantes: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>

Notas

- Países cujo nome está em itálico não integram a Organização Mundial do Comércio;
- PIB *per capita*: paridade de poder de compra (PPC), em dólares americanos, dados de 2004 e 2005 em geral;
- Exportações *per capita* sem petróleo, em dólares, dados de 2006: considerámos que o petróleo era 20% das exportações mundiais; é um valor aproximado. 123: o critério subestima as exportações petrolíferas do país em causa.

A Fragilidade da Organização Política do Médio Oriente

Vimos atrás a fraqueza do Estado do Médio Oriente dentro do triângulo institucional, em particular face à Igreja. Um Estado, porém, pode ser fraco mas resistente e estável. Passamos a estudar estas últimas dimensões que designamos por fragilidade.

Convirá que relembremos os dois sentidos, acima referidos, da palavra Estado: o Estado-instituição e a organização política. Um dado Estado-instituição pode ser fraco e a organização política a que pertence ser forte: o Estado-instituição da 1ª República portuguesa era fraco e Portugal em 1910-1926 era uma organização política forte.

Começaremos o breve exame pela análise da fragilidade das organizações políticas do Médio Oriente.

Quantas vezes não lemos discursos como o seguinte: «Algures no diário de Gertrude Bell, corajosa arqueóloga inglesa e administradora colonial, há uma descrição de uma tarde agradável passada a cavalgar no deserto da Mesopotâmia em 1918 ou 1919. Bell faz desenhos na areia com uma bengala. Atrás dela, rapazes árabes espetam os marcos de futuras fronteiras do que viriam a ser os Estados do Iraque e da Arábia Saudita. Bell foi uma de muitos construtores de nações, britânicos e franceses, que moldaram a Arábia nos anos que se seguiram aos acordos de Sykes-Picot de 1916»¹³. Parece que as fronteiras dos países árabes dependeram da fantasia duma arqueóloga idiossincrática ou de jovens que estão atrás dela. Fantasias culpabilizantes deste tipo - e revelando algum involuntário paternalismo em relação aos árabes - esquecem que essas novas nações seguiram as fronteiras do Império Otomano as quais, para lá da sua própria realidade, respeitavam em geral fronteiras mais antigas, assentes em fluxos económicos e simbólicos. É, aliás, o caso do Iraque.

Boa parte dos discursos sobre a fragilidade do Estado do Médio Oriente, como o que acabámos de ler, está na verdade referida à organização política e não ao Estado-instituição. O discurso árabe refere a unidade da nação árabe; o discurso islâmico, em particular o islamista, refere a unidade política do Islão. O primeiro considera o Estado estrangeiro e o segundo julga-o infiel. Na realidade, o Estado é aqui a organização política; e esta é anterior ao Islão, o qual só por um breve período teve alguma unidade política. No caso do arabismo, não há memória de ele ter tido unidade política. Talvez o Estado moderno do Médio Oriente seja fruto do Ocidente - o caso é duvidoso - mas a organização política é-lhe de certeza anterior. É, pois, provável que a Organização política do Médio Oriente seja razoavelmente forte, apesar do combate que lhe é dado pelo islamismo e pelo arabismo.

13 Raban, 2002.

Temos o sentimento difuso, e não demonstrado, que a organização política do Estado-Nação do Médio Oriente é fraca. Para averiguarmos esse sentimento deveríamos proceder a uma pesquisa metódica. Propusemos noutra sede um modelo de análise da força da organização política, cuja aplicação, por razões de espaço, é impossível nesta sede.¹⁴

Podemos, porém, interrogarmo-nos se essa fraqueza está no Estado-instituição ou nas Forças Armadas. Já vimos que a Igreja é forte e por isso não virá dela essa fraqueza. Examinemos então, sempre com brevidade mas com um pouco mais de método, a fragilidade do Estado-instituição no Médio Oriente. Usaremos três variáveis: a estabilidade externa é medida pelas despesas militares; quanto mais elevadas elas são, menos estabilidade há; a estabilidade interna é medida pelas despesas não militares do Estado: quanto mais o Estado se aproxima do *Welfare State*, mais estável é; e aproxima-se tanto mais quanto maior é a percentagem do PIB por ele gasta; por fim, o grau de violência nas mudanças no Estado-instituição.

Apliquemos então aqueles três indicadores. Começemos pelo conjunto do Médio Oriente; depois veremos consoante os tipos de Estado. O indicador das despesas militares é muito significativo: os Estados do Médio Oriente gastam nas Forças Armadas o séptuplo da média mundial. A média mundial é cerca de 2% do PIB, os Estados da região gastam mais de 14% isto é, sete vezes mais, em proporção. Este nível de despesas implica uma dada escala de prioridades. As despesas militares são superiores à média mundial em todas as formas de organização política do Médio Oriente. O conflito com Israel parece só explicar uma parte do fenómeno: há países afastados de Israel que gastam mais com a guerra do que outros da linha da frente: é o caso de Marrocos, Argélia, Tunísia e Iémen.

O segundo indicador, as despesas não militares do Estado, é também informativo. Estas despesas são em média inferiores a 30% do PIB. Poucos Estados, e de escassa população, ultrapassam este limiar. Ora, é difícil haver um Estado social sem que as despesas estatais sejam superiores a 40% do PIB. Anotemos que Samuel Huntington já assinalara o peso excepcional da quantidade de soldados islâmicos no total mundial e o grau de militarização das sociedades islâmicas – caracterização que nos parece errada; a presente análise adopta outro ângulo.¹⁵

A ocorrência de roturas da normalidade institucional do Estado-instituição é o terceiro critério. Os resultados da sua aplicação são impressionantes: desde 1970 ao presente, um único Estado, os Emirados Árabes Unidos, escapou a essas ocorrências.

Assim, a organização política do Médio Oriente é frágil: gasta muito em armas porque se sente ameaçada; esta despesa, aliada à pobreza de muitos, impede-a de ser um Estado

14 2005, 103-138.

15 Huntington, *Choque das Civilizações*, pp. 88, 258.

social (a corrupção também não ajuda a dimensão social) e a instabilidade no coração do Estado é grave e endémica.

Estes dados estão sumariados na tabela seguinte.

Tabela 3
Fragilidade da Organização Política do Médio Oriente

Formas de Estado	Países	Despesas militares	Despesas não militares (% do PIB)	Quebras de normalidade no Estado			
				1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2007
Estado Democrático com Teocracia Forte e Militar	Bangladesh	6,8	13,6	*	*	*	*
	Paquistão	8,2	16,4	*		*	*
Estado Democrático de Direito	Chipre	25,5	50,9	*		*	
	Israel	16,4	32,9	*	*	*	
	Turquia	12,6	25,2	*	*	*	*
Estado Democrático Super Teocrático	Irão	19,7	39,5	*	*		
Estado Eleitoral com Teocracia Média	Barein	15,2	30,5	*	*	*	*
	Jordânia	15,1	30,1	*	*	*	*
	Kuwait	19,6	39,1	*	*	*	*
Estado Eleitoral com Teocracia Média e Militar	Egipto	14,8	29,6	*	*	*	*
	Síria	10,5	21,0	*	*		*
Estado Eleitoral com Teocracia Suave	Marrocos	14,1	28,1	*			*
	Omã	18,2	36,5	*			
	Tunísia	12,8	25,5	*	*	*	
Estado Eleitoral com Teocracia Suave Militar	Argélia	12,9	25,9	*	*	*	
	Iémen	15,6	31,2	*	*	*	*
Estado Eleitoral Separado da Igreja	Líbano	15,8	31,6	*	*	*	*
	Mali	6,0	12,1			*	
Estado Eleitoral Separado da Igreja Militar	Eritreia	16,4	32,8			*	*
Estado não eleitoral	Arábia Saudita	11,8	23,6	*			*
Teocrático forte	Emiratos						
	Á. Unidos	11,9	23,8				
	Qatar	14,9	29,8			*	*
	Sudão	10,3	20,6		*		*
Estado não eleitoral Teocrático suave Militar	Líbia	14,2	28,4	*	*	*	
Em instalação/ /desinstalação	Afeganistão	2,4	4,8	*		*	*
	Iraque	15,0	30,0		*		*
	Somália	-0,5	-0,9	*		*	*
	Média aritmética	14,1	28,3				

Fontes: *The World Factbook*, CIA, 2007; arquivos pessoais para «Quebras de normalidade».

Notas: Despesas militares: número de vezes que são superiores/inferiores à média mundial; Despesas não militares: Despesas estatais em % do PIB menos Despesas militares.

No fundo, o Estado-instituição do Médio Oriente é fraco porque é fraca a sua economia produtiva: ela depende do preço mundial do petróleo. O trabalho assalariado é pouco. Ora, é a produção que fornece a primeira disciplina do Estado. A polícia vem muito depois da fábrica, do escritório, da repartição pública, da unidade de produção agrícola. No Médio Oriente, porém, há pouco trabalho produtivo e por isso pouca disciplina estatal. Naquela região, o trabalhador desempregado passa o dia na mesquita, onde por certo reza, na parte igreja; na parte centro social, conversa, intriga, em certos casos ouve propaganda islamista e noutros, mais frequentes, ouve propaganda milenarista. Este tipo de relações sociais é uma causa e uma consequência da autarcia e do sentimento de alienação. A escassez de trabalho produtivo significa que o indivíduo não é enquadrado pelo corpo intermédio empresa; o fraco Estado social, quando existe, é suprido pela mesquita; o desempregado oscila entre receber o subsídio do Estado – mais vultoso quando o petróleo está mais caro –, estar em casa às ordens da mãe e ir para a mesquita fazer intrigas e namorar – ou fazer um motim, mais raramente. Assim se passa o tempo na maior parte do Médio Oriente.

Conclusões

A fragilidade da organização política do Médio Oriente é simbolizada pela «rua árabe». A «rua árabe» é a fragilidade do Estado-instituição; é a manifestação inesperada e violenta que percorre as artérias da capital e substitui uma forma de Estado por outra. Esta substituição só é possível porque o Estado-instituição é frágil. Uma das causas desta fragilidade é o seu débil entrosamento com a *ordem povo*. O desemprego é endémico. A maior parte da população activa está no desemprego. As mulheres estão em casa, onde mandam como imperatrizes. Nesta economia de escassez, nesta sociedade de soma nula, excepto se os preços do petróleo subirem por razões desconhecidas, se as mulheres forem trabalhar, o desemprego dos homens aumenta. Daí a necessidade de exclusão das mulheres.

Por isso, no Médio Oriente, a riqueza individual ou o nível da segurança social não depende da produtividade individual mas sim de um facto exógeno à acção dos seus habitantes: o nível de cotações do petróleo bruto, donde um sentimento de perpétua alienação e de inferioridade perante o resto do mundo.

As organizações políticas do Médio Oriente são fracas porque o seu Estado é fraco. No sentido de Estado-instituição com autonomia axiológica, não existe Estado no Médio



A «rua árabe» não nasceu ontem. Hergé, em *O País do Ouro Negro*, descreve-a num movimento espontâneo de resposta a um acidente de trânsito provocado pelos Dupond e Dupont. Mas, nesse tempo – a edição original é de 1937-38 –, a rua árabe era risonha e franca: apoiava os polícias e aplicava a lei, pondo os infractores na prisão; depois, passou a meter os polícias na prisão e a causar acidentes de trânsito.

Oriente, excepto nos Estados Democráticos de Direito.¹⁶ O Estado é fraco perante a Igreja, que o domina axiologicamente e tantas vezes do ponto de vista factual. Nos Estados do Médio Oriente Vasto, o Estado-instituição é débil mesmo quando é forte a Nação (o país, a organização política).

As tentativas de reforma do Estado-instituição têm fracassado, nos anos recentes; há dois ou três anos, os islamistas começaram a reivindicar mais liberdade e os reformadores não sabem se devem aliar-se a eles nesta luta ou se devem procurar liberalizar o poder tradicional.¹⁷

Aquelas tentativas também falharam no campo do desenvolvimento económico e social. O Médio Oriente perdeu não só a terceira vaga da democratização mas perdeu também a vaga do desenvolvimento dos anos 1990, aproveitada pela América Latina e pela Ásia; em termos de PIB *per capita*, e retirado o petróleo, está por certo mais próximo da África do que da América Latina. O *Arab Development Report*, de 2002, escrito por destacados cientistas sociais árabes, destacou o atraso dos países árabes, em particular no domínio da produção científica, devido ao isolamento internacional, ao estatuto da

¹⁶ Ver tabela 3.

¹⁷ Rubin, 2007.

mulher e à falta de reforma política.¹⁸ Vista a questão do outro lado, perder a vaga do desenvolvimento significa que se opôs, que resiste, que é uma grande ilha de resistência à globalização, da qual aliás aproveita pela venda de hidrocarbonetos. Parece, porém, claro que o Médio Oriente está dividido: parte dele quer modernizar, parte não quer. No entanto, as respostas novas são piores do que as antigas, pois as respostas novas são uma recusa da liberdade e do Estado Democrático de Direito.

A principal prioridade para a paz no Médio Oriente deve, pois, ser o fortalecimento do Estado-instituição ou outra forma política equivalente (tipos de domínio territorial sobre as pessoas numa base não religiosa). Sem Estado forte, não há enriquecimento individual, nem modernização, nem força – nem nenhuma instituição que responda pela manutenção das condições de paz.

Fortalecer a democracia representativa no Médio Oriente é bom com uma condição: não enfraquecer o Estado-instituição, porque não há democracia representativa sem Estado-instituição e porque sem Estado responsável não há ordem interna nem internacional.

O Estado dos países do Médio Oriente é, em geral, fraco porque a economia é fraca. Só uma participação significativa no comércio internacional de produtos não petrolíferos permitirá àqueles países obterem a estrutura empresarial que não só cria riqueza mas também enquadra os cidadãos – estrutura empresarial que é a base na qual assenta o Estado-instituição. Essa estrutura empresarial cria também a base da tributação que é a única forma de evitar o «Estado rendeiro», sempre submetido aos áleas violentos do mercado internacional de matérias-primas.

A democratização tem custos de transição que nem sempre são considerados e por isso as campanhas voluntaristas para a fazerem prevalecer descontam muito barato o risco futuro. Se a democratização enfraquece o Estado, deve ser rejeitada no Médio Oriente. Os Estados do Médio Oriente devem ser confrontados com uma questão simples: querem o desenvolvimento económico? Conseguem-no sem separarem a Igreja e o Estado?

A última conclusão é a seguinte: os Estados do Médio Oriente, com excepção dos Estados Democráticos de Direito, praticam todos uma política do símbolo e rejeitam a política dos interesses. As políticas do símbolo e dos interesses são a generalização de um conceito de Richard Hofstadter a partir da temática weberiana; haveria dois tipos de política: «a política dos interesses», quando em fase de depressão económica, os perdedores

18 Crossette, 2002.

se juntam para fazerem valer os seus interesses, negociando com o vencedores; a «política do estatuto» quando, em tempo de expansão económica, os perdedores se baseiam no seu estatuto social para encontrarem um bode expiatório que usam para persuadirem os vencedores a pagar-lhes o que querem.¹⁹

A política do símbolo herda da política do estatuto: consiste em afirmar a identidade do grupo e em propor o seu reforço; a política dos interesses consiste em desenvolver o bem-estar dos membros do grupo, promovendo os compromissos necessários. A política do símbolo concretiza-se em particular na animadversão a Israel, prevalecente na região; para ilustrar esta afirmação, citemos uma sondagem Pew que mostra que na Turquia, Marrocos, Paquistão, Líbano e Jordânia, entre 74% e 100% dos entrevistados consideram os judeus «injustos» (*unfair*); na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, essa percentagem varia entre o mínimo de 6% no Reino Unido e o máximo de 21% na Alemanha.²⁰ Os sentimentos anti-judaicos no Médio Oriente – diferentes de uma legítima conflitualidade negocial com Israel – impedem uma política de interesses pois são a recusa do compromisso.

Com efeito, os interesses são divisíveis, negociáveis e por isso susceptíveis de compromisso. Os símbolos são indivisíveis e por isso insusceptíveis de compromisso, pois ninguém, pessoa ou grupo, pode vender ou trocar a sua identidade. Por isso, a política dos símbolos conduz ao reforço das despesas com as Forças Armadas, vistas como instrumento do triunfar do bem, sob o comando da Igreja, e à recusa quer do Estado quer da segurança. O Estado, que trata dos interesses, admite compromissos.

Fontes

As tabelas têm em nota as suas próprias fontes. As fontes seguintes são apenas as do presente texto.

Páginas na Internet

The World Factbook, da *Central Intelligence Agency*, em:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>

United Nations Development Programme – Programme on Governance in the Arab in Region UNDP-POGAR em <http://www.pogar.org/>

¹⁹ Hofstadter, 1955 citado por Tanenhaus, 2006.

²⁰ *Support for Terror...*, 2005.

Sondagens de Opinião

Support for Terror Wanes Among Muslim Publics Islamic Extremism: Common Concern for Muslim and Western Publics 17-Nation Pew Global Attitudes Survey (2005), Julho.

Declarações

BUSH Jr., George (2003), Presidente dos Estados Unidos, Declaração, Novembro, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031106-11.html>

Livros - Gerais

HERGÉ (s.d.), *As Melhores Aventuras de Tintim*, O Independente, difusão Verbo.

HOFSTADTER, Richard (1955), *The Age of Reform From Bryan to F.D.R.*, New York: Vintage Books.

HUNTINGTON, Samuel P. (1998), *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*, Lisboa, Gradiva, 1999; citamos da ed. Touchstone, *paperback*; a primeira edição é de 1997.

MATOS, Luís Salgado de (no prelo), *Como Evitar Golpes Militares*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa.

MATOS, Luís Salgado de (2004), *O Estado de Ordens*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa.

Livros sobre o Médio Oriente

BENOIST-MECHIN (1955), *Le Loup et le Léopard Ibn-Séoud ou La Naissance d'un Royaume*, Paris: Albin Michel.

KEDOURIE, Elie (1992), *Politics in the Middle East*, Oxford: Oxford University Press.

TODD, Emmanuel; COURBAGE, Youssef (2007), *Le Rendez-Vous des Civilisations*, Paris: Ed. Seuil.

Artigos - Geral

MATOS, Luís Salgado de (2005), «Portugal e a Europa de Leste: Depois da Revolução, a Europa Democrática», em Royo, Sebastián (organizador), *Portugal, Espanha e a Integração Europeia*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 103-138.

TANENHAUS, Sam (2006), «The Education of Richard Hofstadter», *New York Times Book Review*, 6 de Agosto.

Artigos e Estudos sobre o Médio Oriente, Islão, Árabes

CAYRAC-BLANCHARD, Françoise (1999), «L'Armée Indonésienne et la Question Démocratique», Centre D'études et de Recherches Internationales, CNRS, *Cahiers d'Études sur la Méditerranée Orientale et le Monde Turco-Iranien*, N° 27, Janeiro-Junho, «Sociétés musulmanes et démocratie» <http://www.ceri-sciences-po.org/publica/cemoti/resume27.htm>

CROSSETTE, Barbara (2002), «Study Warns of Stagnation in Arab Societies», *New York Times*, 2 de Julho.

DJALILI, Mohammad-Reza (1999), «L'armée et la politique: le cas de l'Iran», Centre d'études et de Recherches Internationales, CNRS, *Cahiers d'Études sur la Méditerranée Orientale et le Monde Turco-Iranien*, n° 27, Janeiro-Junho, Sociétés Musulmanes et Démocratie, <http://www.ceri-sciences-po.org/publica/cemoti/resume27.htm>

GUEDES, Francisco Correia (2001), «Petróleo e Terror», *Diário de Notícias*, 31 de Outubro.

LEWIS, Bernard (1994), «Why Turkey is the only Muslim Democracy», *Middle East Quarterly*.

RABAN, Jonathan (2002), «A Ignorância e Amnésia dos Construtores de Nações na Arábia», *Público*, 14 de Dezembro.

REIS, Bruno Cardoso, (2005), «Revoluções no Mundo Islâmico entre Atatürk e Khomeini», em Martins, Fernando; Oliveira, Pedro Aires (orgs.), *As Revoluções Contemporâneas*, Instituto de História Contemporânea da Faculdade Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa: Edições Colibri, pp. 135-185.

RUBIN, Barry (2007), *Pushback or Progress? Arab Regimes Respond to Democracy's Challenge*, Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus, nº75, Setembro.

A Europa e o Médio Oriente: do Fim dos Impérios aos Desafios Comuns

Ana Santos Pinto

Consultora no Gabinete do Ministro da Defesa do XVII Governo Constitucional; Assistente de Investigação no IPRI-UNL

Bernardo Pires de Lima

Investigador no Instituto da Defesa Nacional

Patricia Daehnhardt

Professora auxiliar na Universidade Lusíada; Investigadora no IPRI-UNL

Resumo

O Médio Oriente é uma região de importância estratégica central para a Europa. Pela dependência energética, proximidade geográfica e constante instabilidade. Pese embora o facto de as relações entre a Europa e o Médio Oriente se encontrarem condicionadas pelos interesses americanos, os interesses europeus na região são múltiplos exigindo uma acção concertada. Este artigo analisa a acção da União Europeia e de duas grandes potências – Grã-Bretanha e a Alemanha – no xadrez do Médio Oriente, sobretudo no quadro pós-11 de Setembro face a novos desafios estratégicos.

Abstract

Europe and the Middle East: from the End of Empires to Common Challenges

Due to its proximity, its permanent instability and Europe's dependence on foreign energy, the Middle East is a European vital interest area. Despite the fact that relations with the Middle East are conditioned by the American foreign policy Europe's interests in the region are multiple, demanding for a concerted action. This article analyses the behaviour both of the European Union and of two of its major powers – Great Britain and Germany – in the Middle East chessboard, mostly in post September 11th context, when new strategic challenges became apparent.

O Médio Oriente é uma região de importância estratégica central para a Europa. É assim pela dependência energética, pela proximidade geográfica e pelos constantes conflitos, reais ou latentes, que assolam a região. Esta instabilidade, numa área geograficamente tão próxima, tem consequências directas para os Estados europeus, seja ao nível económico, político ou social. Ao nível económico porque afecta tanto o fornecimento de recursos energéticos – em especial o petróleo – como as trocas comerciais, ao mesmo tempo que tem determinado a aplicação de elevados financiamentos a projectos de ajuda ao desenvolvimento, cuja prossecução é limitada pela evolução dos conflitos na região. Ao nível político porque as relações entre a União Europeia – e cada um dos Estados membros de *per se* – e os Estados do Médio Oriente são condicionadas pelos alinhamentos assumidos no quadro dos conflitos. Finalmente, ao nível social porque a instabilidade origina, por um lado, fluxos migratórios importantes do Médio Oriente para a Europa e, por outro, crescentes divisões na opinião pública europeia face ao alinhamento político a adoptar.

Acresce que as relações entre a Europa e o Médio Oriente são ainda determinadas por uma forte dimensão transatlântica já que, após o final da Segunda Guerra Mundial e em particular após a crise do Suez (1956), os Estados Unidos se têm vindo a afirmar como a potência de maior influência na região. De uma forma geral, as sucessivas administrações americanas têm procurado garantir a segurança de Israel e dos Estados árabes considerados “moderados” – como o Egipto e a Jordânia – e com isto o acesso às principais rotas de petróleo e gás. Por seu lado, a Europa tem dado, na maioria das situações, apoio político às posições americanas, ao mesmo tempo que mantém canais de comunicação abertos com Estados e governos mais problemáticos, como a Síria, o Líbano e o Irão. O comportamento da Grã-Bretanha e da Alemanha, assim como da própria União Europeia, é disto exemplo.

A União Europeia e o Médio Oriente

Ana Santos Pinto

“Se durante os últimos anos um extraterrestre observasse o Médio Oriente a partir de um planeta distante, provavelmente chegaria à conclusão que o poder externo mais influente na região é a União Europeia (UE)”¹. Avi Primor, antigo

1 Avi Primor, «The European Union and the Middle East – Mutual Indispensability». *Palestine-Israel Journal of Politics, Economics and Culture*, East Jerusalem. ISSN 0793-1395. Vol. 11, n.º 2, 2004, p. 18.

embaixador de Israel junto da União Europeia, constata desta forma, algo irónica, a recorrente presença europeia no Médio Oriente, uma observação que pode ser comprovada através das inúmeras visitas de Chefes de Estado e de Governo europeus à região, das representações – quer de Estados membros, quer da Comissão Europeia – nos diversos países do Médio Oriente e do constante envolvimento da União Europeia nas iniciativas relacionadas com o processo de paz israelo-palestiniano. Mas, apesar de todas as iniciativas, a União Europeia está longe de ser o principal actor externo na região.

Desde logo, porque a concretização de uma acção externa europeia no Médio Oriente coloca uma série de questões complexas, já que envolve a percepção dos Estados membros – em particular a Grã-Bretanha, a França e a Alemanha – face a matérias de herança histórica que dotam a discussão de grande sensibilidade política.

Do ponto de vista histórico, podemos considerar que existem três fases distintas na história do Médio Oriente ao longo do século XX.² A primeira, após o final da Primeira Guerra Mundial e da queda do Império Otomano. Esta época é dominada pelo imperialismo europeu que deu origem ao actual sistema de Estados na região. A segunda fase, coincide com o período da Guerra Fria em que o poder dos Estados Unidos da América na região aumentou consideravelmente, ao mesmo tempo que a Grã-Bretanha e a França assistem ao decréscimo do seu poder colonial. A terceira etapa, surge com o final da Guerra Fria, no início da década de noventa, em que os Estados Unidos afirmam, de forma clara, o seu poder na região (e no mundo) ao mesmo tempo que a União Europeia procura assumir um papel no sistema internacional.

Desta evolução resulta que as relações entre a União Europeia e o Médio Oriente são também determinadas por uma vertente transatlântica e, conseqüentemente, por um debate sobre a competição ou complementaridade de papéis entre os Estados Unidos e a Europa. Se uns defendem que o facto de a União Europeia desempenhar um papel mais activo no Médio Oriente levará a um conflito com os Estados Unidos, outros consideram que esta é uma zona estratégica para as políticas externas americana e europeia, pelo que os alinhamentos regionais adquirem uma importância acrescida e não excluem uma perspectiva da complementaridade. Neste sentido, os esforços de promoção do processo de paz e estabilização na região têm demonstrado

2 Rosemary Hollis, «Europe and the Middle East: Power by Stealth?», *International Affairs*, vol. 73, n.º 1, 1997, pp. 15-29.

resultados mais significativos quando europeus e americanos agem de forma concertada, sendo a acção do designado Quarteto – formado pelos Estados Unidos, Federação Russa, União Europeia e Organização das Nações Unidas – o mais recente exemplo.

O Processo de Integração Europeia e o Conflito Israelo-palestiniano

A atenção europeia dada às questões do Médio Oriente e, em particular, ao conflito israelo-árabe, constitui uma das iniciativas mais longas e constantes da política externa europeia, que remonta às suas origens. A criação da Cooperação Política Europeia (CPE) permitiu aos Estados membros a discussão de questões importantes em matéria de política externa, num fórum sem compromissos formais e com carácter confidencial, possibilitando a apresentação dos diversos pontos de vista. Desde o início do processo de cooperação política que as questões relativas ao Médio Oriente estiveram no centro da agenda. Como resultado, surgiram uma série de declarações políticas, entre as quais se destaca a *Declaração de Veneza* (1980) – a primeira declaração comum sobre esta matéria – em que o Conselho Europeu define os princípios orientadores da estratégia europeia para a resolução do conflito.³ O espírito da *Declaração de Veneza* foi mais longe do que qualquer outro documento aprovado até então, nomeadamente, as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, já que os Estados membros encaravam o problema palestiniano como algo distinto do conflito que os opunha a Israel, considerando que a questão dos refugiados era apenas uma entre as várias que exigiam resolução.

Alguns anos mais tarde, com a criação da política externa e de segurança comum (PESC), em 1993, o Médio Oriente foi formalmente definido como uma das áreas estratégicas da acção externa europeia. O início da PESC foi coincidente com o relançamento do processo de paz, em Madrid e Oslo, onde os países europeus demonstraram capacidades para promover fóruns complementares de diálogo e contacto entre as partes em conflito.

Ao longo de quase duas décadas, a União Europeia concentrou os seus esforços no apoio à criação de um ambiente estratégico que tornasse possível a paz no Médio Oriente,

³ In *European Community Venice Declaration on the Middle East*, Conselho Europeu de Veneza, 12-13 de Junho de 1980.

nomeadamente, através do apoio ao estabelecimento institucional da Autoridade Palestiniana, num quadro multilateral e através de declarações políticas.⁴

No quadro do apoio político e económico ao processo de paz israelo-palestiniano, a União Europeia, em conjunto com os Estados membros de forma individual, são os maiores doadores de ajuda financeira aos territórios sob administração da Autoridade Palestiniana, bem como ao processo de paz do Médio Oriente de forma geral. Este apoio económico decorre do apoio político ao empenhamento na procura de uma solução justa e viável para o conflito israelo-palestiniano, demonstrado nas diversas declarações adoptadas pelo Conselho Europeu.

Entre 1993 e 1996, a acção externa da UE em relação a este conflito, concentrou-se em contribuições políticas face à implementação dos vários acordos alcançados, através do apoio financeiro à Autoridade Palestiniana, da monitorização de eleições nos territórios e da participação em rondas de negociações multilaterais. Mais tarde, no Conselho Europeu de Amesterdão, realizado em Junho de 1997, foi aprovado o *European Union Call for Peace in the Middle East*, um documento em que a União Europeia formalizava, pela primeira vez, a possibilidade de existência de um Estado palestino, lado a lado com o Estado de Israel. Nos anos que se seguiram verificou-se uma escalada de violência nos territórios que culminou, em 2000, com a eclosão da segunda *intifada* palestina.

Após mais de três anos de violência, em Abril de 2003, o *Quarteto* da diplomacia internacional apresentou o *Road Map* para uma paz duradoura entre israelitas e palestinianos. Este documento estabelecia um plano de várias fases calendarizado em três anos para alcançar uma solução para o conflito, além de prever a criação de um Estado palestino independente e viável, até 2005. Este plano, redigido sem o envolvimento directo de israelitas e palestinianos, não tem revelado grandes sucessos mas permanece como o principal documento reconhecido pela comunidade internacional como base das iniciativas diplomáticas para resolução do conflito, tal como foi reiterado na Conferência de Annapolis, em Novembro de 2007.

Ao analisarmos a cooperação política europeia em relação ao conflito israelo-palestiniano ao longo das últimas décadas, podemos observar que as posições dos Estados membros da UE se têm desenvolvido no sentido da promoção de percepções e interesses comuns, o que, tendo em conta a complexidade do conflito, o torna num feito

4 Muriel Assenbourg, «From Declarations to implementation: Three dimensions of European policy towards the Middle East - In, Martin Ortega (ed.), *The European Union and the Crisis in the Middle East*. Chaillot Paper n. 62, International Institute for Security Studies-European Union (ISS-EU), 2003.

importante. Por outro lado, a União Europeia tem-se empenhado no desenvolvimento de esforços para alcançar uma estabilidade regional através da procura de soluções multilaterais. Neste quadro, tem vindo a desenvolver um aprofundamento das relações com os países da bacia Mediterrânica, bem como a promover o desenvolvimento de processos diplomáticos de carácter regional e internacional. É disso exemplo o diálogo desenvolvido no quadro da procura de uma solução para a questão nuclear iraniana - com o empenhamento conjunto da Alemanha, da França e do Reino Unido através do designado UE-3 -, as iniciativas diplomáticas promovidas aquando do conflito no Líbano em 2006 - em que os Estados europeus procuraram garantir a “espinha dorsal” das forças das Nações Unidas no território - e, mais recentemente, o desenvolvimento de uma aproximação diplomática à Síria, que não pode deixar de ser analisado no quadro do início das negociações de paz entre a Síria e Israel.

Líbano, Síria e Irão: um Desafio à Capacidade Externa na União Europeia

No ano de 2006 eclodiu mais um conflito no Médio Oriente, mas cujo cenário já pouco tem a ver com o conflito israelo-palestiniano. A acrescer às tradicionais tensões regionais, os desenvolvimentos do início do século XXI - nomeadamente, a intervenção militar americana no Iraque e o desenvolvimento de um programa nuclear pelo Irão - ditaram o aparecimento de novas parcerias e influências na região.

O Líbano é um país cuja história recente está marcada pela influência de actores externos: primeiro pelo domínio Otomano; depois pela presença francesa; mais tarde pela ocupação militar israelita e síria. O clima de instabilidade interna, decorrente de 15 anos de guerra civil, em conjunto com um sistema político fragilizado pela busca de equilíbrios entre os 17 grupos étnico-religiosos que compõem a sociedade libanesa, têm vindo a permitir um acréscimo do poder do Hezbollah, conhecido como o “braço” do Irão naquela região. Por outro lado, a fragilidade do Estado libanês tem também motivado uma constante influência por parte da vizinha Síria, que vê na desestabilização do Líbano um importante instrumento de afirmação regional, em particular face a uma comunidade internacional - nomeadamente os Estados Unidos - que tem utilizado o isolamento do regime de Damasco como forma de pressão face a melhorias no sistema político.

A equação torna-se mais complexa com a escalada do conflito no Iraque, cujo clima de violência é, em muito, influenciado pelos interesses dos regimes sírio e iraniano para

impedir a estabilização do país e demonstrar que qualquer solução só será possível com a colaboração destes dois países.

Finalmente, um terceiro elemento a considerar é o desenvolvimento do programa nuclear iraniano. Os esforços diplomáticos da Comunidade Internacional, que têm contado com um forte empenho da União Europeia – quer através da *troika* composta pela Alemanha, França e Reino Unido, quer através do Alto Representante para a Política Externa, Javier Solana – não tem revelado grandes sucessos, sendo mesmo considerado um fracasso da diplomacia europeia.

Parte importante da credibilidade da União Europeia enquanto actor internacional joga-se no Médio Oriente. O sucesso da estabilização no Líbano, o aprofundamento das relações com a Síria e a possível promoção de um processo de paz com Israel, bem como a conquista de resultados no campo diplomático face à questão iraniana são essenciais à afirmação externa da União Europeia e ao seu reconhecimento enquanto parceiro credível na comunidade internacional.

Os conflitos no Médio Oriente carecem de soluções, pelo que os resultados da acção europeia – bem como dos outros actores – só podem ser avaliados mediante os esforços realizados face à sua resolução. Isto inclui, por exemplo, a promoção ou facilitação de contactos e negociações entre as partes em conflito. Nesta perspectiva, a eficácia de uma determinada acção pode ser observada quando as partes envolvidas encaram um terceiro actor como desejável, ou pelo menos legítimo. Este será, certamente, o maior desafio que se coloca à política externa europeia.

O Fim dos Impérios e a Permanência dos Interesses

Bernardo Pires de Lima

No ano dos atentados às Torres Gémeas, uma das expressões que mais surpresa causou, especialmente no Ocidente, foi a constante referência utilizada por Osama bin Laden “às provocações dos últimos oitenta anos”. A perplexidade de muitos ocidentais residia no facto de o líder da al-Qaeda se ter alongado tanto no tempo e não ter tido, por exemplo, qualquer referência aos “últimos cinquenta anos”, para muitos uma marca temporal com mais sentido: o Estado de Israel foi criado em 1948 e milhares de palestinianos foram expulsos da sua terra ancestral após a derrota dos exércitos árabes nesse ano e em 1967. Mas Bin Laden e os seus companheiros, seguidores de uma versão radical do Islão, a salafiyya, que defende o regresso do Islão mais puro, de raiz árabe, do século

VII, não se enganaram; a verdadeira derrota iniciou-se em 1918, com a grande traição a este espírito de pureza ideológica. Por outras palavras, não foi o “Ocidente malévolo” que extinguiu o antigo califado e destruiu o Império Otomano, foi um reformista turco, porque secularista, de origem muçulmana, que o fez: Kemal Atatürk.

A primeira diferença ao olharmos para o mapa do Médio Oriente pós-1918 é a inexistência, obviamente, de zonas russas. Reparemos, por exemplo, no que é actualmente o território do Iraque: Mossul, com todas as suas áreas produtoras de petróleo, situava-se na zona francesa e apenas uma zona internacional em redor de Jerusalém, além do porto de Haifa, não era francesa, entretanto cedida à Grã-Bretanha pelo acordo que definia as respectivas áreas de influência das potências principais europeias, o Sykes-Picot (1916). Quatro anos depois, seria a Grã-Bretanha, e não os franceses, a obter um mandato para toda a Palestina, tendo Mossul acabado por passar para os domínios do Império Britânico, sendo uma parte importantíssima do Iraque aquando da sua independência em 1932.

Por outras palavras, ajudar os árabes em vez de os prejudicar foi um elemento essencial da política britânica e, segundo defendem muitos autores, continuou a ser o principal objectivo político da Grã-Bretanha no Médio Oriente até ao fiasco do Suez em 1956 e o derrube violento e sangrento da monarquia iraquiana em 1958. A revolta árabe marcou o início de um longo período de apoio britânico à causa árabe, mesmo que tudo se tivesse tornado consideravelmente mais complicado devido a uma outra promessa feita por Londres durante a guerra: a criação de um Estado nacional judaico na Palestina.

A manutenção do Império foi um dos desígnios políticos da Grã-Bretanha após 1945. O seu enfraquecimento com a guerra e os custos insuportáveis que a manutenção de tropas no Médio Oriente e noutros territórios acarretavam, foram as duas maiores preocupações para Winston Churchill. Com a crise do Suez, Washington tornou-se na grande potência ocidental no Médio Oriente e o Império Britânico jazia, de facto, ao rumo da história. Esse foi o momento de viragem na predominância das potências europeias na região, sobretudo França e Grã-Bretanha, e a ascensão dos EUA enquanto potência determinante na geopolítica da região.

Todavia, esta perda de relevância estratégica não deve negar um facto: a transformação do mapa do Médio Oriente foi, em grande medida, uma criação britânica.⁵ Muitas

⁵ Ver David Fromkin, *A Peace to End All Peace*, New York: Owl Books, 2001; Martin Gilbert, *Winston S. Churchill Vol. IV (1916-1922)*, London: Heinemann, 1975; Christopher Catherwood, *Churchill's Folly: How Winston Churchill Created Modern Iraq*, New York: Carrol & Graf Publishers, 2004.

das fronteiras do Médio Oriente para além do Iraque foram também traçadas após a época de Churchill, nomeadamente por Percy Cox que, antes de se reformar, determinou as fronteiras do sul do Iraque, da Arábia Saudita e do Kuwait, atribuindo grande parte do território pretendido por este último país ao saudita Ibn Saud, que o incorporou no seu vastíssimo império.

Sobre o Irão, actualmente o grande desafio estratégico do Ocidente naquela região, a Grã-Bretanha protagonizou um despique aceso em 1951 com o regime de Mohammad Mosaddeq, tendo os EUA optado por um papel de mediação. Na altura, não se discutiam as intenções nucleares do regime de Teerão, antes o seu plano de nacionalizar a indústria petrolífera, com naturais danos para os interesses britânicos que detinham importantes participações nas companhias. O Presidente norte-americano Harry Truman e o seu secretário de Estado, Dean Acheson, temiam que um comportamento mais assertivo de Londres face a Teerão levasse a um conflito que, em último caso, exacerbasse os sentimentos iranianos contra o Ocidente. Londres acabou por rejeitar uma invasão militar, mas não se acomodou perante um compromisso proposto por Washington, conseguindo convencer os EUA a apoiar uma estratégia de mudança de regime, que culminaria em 1953 com a sua deposição. Semelhanças com a história recente? Aparentemente, sim. Apenas com a inversão de papéis entre europeus e norte-americanos, um sinal, também ele evidente, do decréscimo de *poder* europeu em regiões tradicionalmente sob o seu domínio geopolítico.⁶ Mas tal não significa, porém, que os interesses históricos das principais potências europeias na região tenham desaparecido. Pelo contrário: são eles que continuam a prevalecer nos comportamentos face aos principais desafios. O caso da Grã-Bretanha é disso uma evidência.

A Grã-Bretanha e o Médio Oriente após o 11 de Setembro

Em Novembro de 2001, Tony Blair identificou os passos que Londres e o Ocidente deveriam dar para garantir a estabilidade das relações com o Médio Oriente após os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001: o processo de paz entre Israel e a Palestina, o cumprimento das obrigações internacionais do Iraque e um novo relacionamento com a Síria e o Irão para a resolução dos problemas regionais.⁷

6 Philip H. Gordon, "Trading Places: America and Europe in the Middle East", *Survival*, Vol. 47, N. 2, Summer 2005, pp. 87-100.

7 Tony Blair, "Speech at the Lord Mayor's Banquet", 12 November 2001.

Após o discurso de Bush sobre o “eixo do mal” (Janeiro 2002), Blair seria obrigado a adoptar um registo mais duro perante alguns destes países, de forma a coincidir estratégica e retoricamente com a Administração norte-americana. Passou a exigir um “caminho para a respeitabilidade” à Síria, Irão e Coreia do Norte, instigando-os a mudarem “dramaticamente” as suas relações com o exterior, um tipo de relação nova que o Ocidente lhes estava a “oferecer”. A dureza das observações por parte de Londres não se fez esperar. Para o Primeiro-ministro, estes países “têm de saber que patrocinar terrorismo ou armas de destruição maciça não é aceitável”. Ora, antes de mais, esta narrativa além de trilhar progressivamente um caminho de aproximação com aquela que a Administração Bush ia adoptando, partilhou desde o início de 2002 a mesma noção de ameaças à segurança ocidental e que identificava expressamente a existência de patrocínios estatais a grupos terroristas. Blair, por exemplo, neste mesmo discurso na Biblioteca George Bush, definiu mesmo algumas das actividades palestinianas como “terroristas”, numa clara opção pela identificação dos focos de insegurança.⁸

No final desse mesmo ano, Blair receberia Bashar Al-Asad, o Presidente sírio, elogiando o apoio expresso de Damasco à Resolução 1441 do Conselho de Segurança, que abriu a porta à invasão do Iraque uns meses depois. Por outras palavras, ao mesmo tempo que Londres identificou o regime sírio como um dos principais patrocinadores do terrorismo no Médio Oriente, nomeadamente os xiitas do Hezzbolah a operar no Líbano, não negou a indispensabilidade da Síria na estabilidade da região e o facto de ser um interlocutor com quem o Ocidente deveria dialogar. As suas palavras elogiosas ao apoio sírio dado à coligação em 1991, aquando da libertação do Kuwait, abriam uma janela de oportunidade para um novo apoio em 2003, e que já poucos duvidavam estar em marcha. O governo britânico sabia que, face às dúvidas de importantes aliados europeus, como a França e Alemanha, seria indispensável alargar a coligação anti-Saddam a Estados cruciais do chamado “mundo árabe”. A Síria, apesar de tudo, era um deles.⁹

Após a guerra do Iraque (Março 2003) a Grã-Bretanha viu-se envolvida num conjunto de turbilhões políticos directamente relacionados com o processo de decisão iraquiano. Em primeiro lugar, tornou-se do domínio público que o *staff* de Blair teria exagerado no teor da ameaça das armas de destruição maciça de Saddam, além de se ver confrontado com a não existência material de tal arsenal, o grande argumento da coligação para iniciar

8 Tony Blair, “Speech at the George Bush Senior Presidential Library”, 7 April 2002.

9 Tony Blair, “Prime Minister’s Article in the Financial Times on the Visit of the Syrian President”, 16 December 2002.

a operação militar de derrube do regime de Bagdad. Em segundo lugar, a situação no Iraque piorava todos os dias e parecia dar razão a todos aqueles que se opuseram à intervenção, quer no Parlamento, quer no interior do Partido Trabalhista, quer ainda nas ruas britânicas. Blair tinha que encontrar rapidamente um motivo palpável demonstrativo dos méritos da intervenção e ele chegaria em finais de 2003 com o anúncio de que a Líbia do coronel Kadhafi teria abandonado definitivamente o seu programa de armas de destruição maciça. Londres reforçou de imediato as virtudes deste caso para elogiar o processo negocial entre as autoridades líbias, norte-americanas e britânicas dos últimos nove meses e os resultados obtidos. Na declaração sobre esta matéria não foi nunca utilizado o argumento da invasão iraquiana para justificar o sucesso das negociações com Trípoli. Por duas razões: primeiro, porque revelaria a todos que o alvo deveria ter sido a Líbia e não o Iraque, cujas armas tardavam a aparecer; segundo, porque do lado de Londres, a diplomacia foi sempre o mecanismo privilegiado e as negociações com actores regionais fomentadas, logo, seria pouco sensato não frisar o sucesso desta “via britânica” para a resolução de problemas de segurança e insistir no processo iraquiano fortemente marcado pelas opções de Washington. Esta era a altura certa para uma ligeira inflexão na narrativa ou até para alguma demarcação dos métodos da Administração Bush, reforçando o papel de Londres na Agência Internacional de Energia Atômica a respeito do Irão e do diálogo a seis quanto à Coreia do Norte.¹⁰

Os *Hot Spots*: Irão e Líbano

A partir da invasão iraquiana, a condução política dos assuntos do Médio Oriente por parte do governo britânico assentou, fundamentalmente, em três linhas: primeiro, numa via de negociação exigente com Teerão que pressionasse o desmantelamento do seu programa nuclear - ou, como o regime sempre definiu, o seu “programa de enriquecimento de urânio” -, salvaguardando o posicionamento de Londres no quadro de uma *troika* europeia, em conjunto com a França e a Alemanha; segundo, pela clara defesa de uma solução promotora de dois Estados para a resolução do conflito israelo-palestiniano; terceiro, por um apoio assertivo a Israel em caso de conflito com um Estado vizinho, o que acabou por vir a acontecer no Verão de 2006, quando o Hezzbolah, apoiado pelo Irão e a Síria, entrou em guerra com Tel Aviv.

10 Tony Blair, “Prime Minister Welcomes Libyan WMD Announcement”, 19 December 2003.

Por partes: o Irão passou a ser o caso mais complicado de gerir, não só para Londres, mas para todo o Ocidente. As sanções da ONU parecem ter reforçado o nacionalismo; a Rússia (um antigo patrocinador das intenções nucleares de Teerão, nos anos 60) tardou em endurecer as suas posições, e os europeus e norte-americanos mantiveram a sua tradicional disputa na balança narrativa: negociações com firmeza ou negociações com um *deadline* que acenasse com o uso da força se necessário.¹¹ O problema em alcançar uma posição mais firme resultou mais do que se estava a passar fora do Irão do que propriamente com o seu regime, isto é, ninguém parecia disposto a usar a força novamente, ao mesmo tempo que no Iraque e no Afeganistão se avolumavam as necessidades materiais e humanas para estabilizar os cenários de subversão.

Para Londres, importava ao longo desta fase garantir duas situações: consistência europeia ao nível da *troika* e o máximo de cooperação com o discurso da Casa Branca. Para Blair e, mais tarde, também para Gordon Brown, ser protagonista de uma nova clivagem transatlântica era um cenário completamente fora de questão. No entanto, como foi seu hábito desde que chegou ao governo em 1997, Blair nunca deixou de considerar um Irão na posse de armamento nuclear uma “ameaça à segurança mundial”,¹² expressão que utilizou sem reservas quando ouviu o presidente iraniano Ahmadinejad dizer que “riscar Israel do mapa” era um objectivo do “mundo islâmico”.¹³ Ou seja, duas orientações foram aqui privilegiadas por Londres: um inequívoco apoio a Israel e a manutenção do recurso à força como traço da política externa britânica. Esta era, também, uma forma de afirmação da Grã-Bretanha perante os seus parceiros europeus e uma forma de vincar um posicionamento relevante aos olhos de Washington e de potências emergentes.¹⁴ E é neste campo que continua ainda hoje a pautar o seu comportamento.

Em relação à solução para Israel e a Palestina, Blair tratou imediatamente após o 11 de Setembro de forjar uma saída de tipo dois Estados para um problema que desde logo considerou um barril de pólvora motivador do radicalismo islâmico. Este foi o grande contributo da Grã-Bretanha ao longo dos consulados de George W. Bush: atraí-lo para esta solução, envolvendo-o na questão directamente, fazendo das intenções de Londres a

11 Ver, Vasco Rato e Bernardo Pires de Lima, “A Encruzilhada Iraniana: Armas Nucleares e Consequências Geoestratégicas”, *Nação e Defesa*, Nº 117, Verão 2007, pp. 179-196.

12 Anton La Guardia, Toby Helm and David Rennie, “We will use force, Blair warns Iranians”, *Telegraph*, 28 October 2005.

13 “Iran hosts ‘The World without Zionism’”, *The Jerusalem Post*, 26 October 2005.

14 “Statement of Informal Meeting of EU Heads of State or Government”, *EU United Kingdom Presidency*, Hampton Court, 27 October 2005.

política seguida por Washington, o que encaixava na ideia de se colocar como a grande influência das decisões norte-americanas em política externa. A defesa da solução “dois Estados”, do desmantelamento dos colonatos e da deposição das armas pelas facções radicais palestinianas, foram traços de continuidade na argumentação dos governos Blair/Brown, mesmo que os seus intentos não tenham tido os resultados que, por vezes, o aliviar de tensões regionais possa ter permitido. Não espanta, por isso, que Tony Blair tenha assumido o papel de representante do Quarteto para a Paz no Médio Oriente assim que deixou o cargo de Primeiro-ministro, no Verão de 2007.

O último domínio onde Londres foi interveniente, o Líbano, é desde há muito um território sob enormes tensões, no qual a intromissão síria nos seus assuntos internos e o domínio a sul do Hezzbolah são duas das variáveis em jogo. Em Julho de 2006, o conflito foi aberto entre estes últimos e Israel. A Grã-Bretanha não teve grandes hesitações em apoiar Israel, associar-se a Washington e remeter a situação para a gestão do Conselho de Segurança da ONU que fizesse cumprir dois requisitos: um cessar-fogo sustentado e a deposição das armas por parte do Hezzbolah. No curto prazo, nenhum destes objectivos foi alcançado, o que abriu uma frente de crítica interna na política inglesa sobre as vantagens da continuação da linha até então seguida, por muitos considerada exaustivamente seguidora dos EUA.

O comportamento de Londres na gestão deste dossier fez-se por duas vias que, aliás, constituem o mote para outras frentes de críspação internacional. Primeira, a tentativa de não quebrar a solidariedade com Washington e Tel Aviv. Segunda, sem querer atingi-la, advogou um compromisso com o processo de paz entre a Palestina e Israel como base da solução para outros problemas da região, além de abrir caminho, sempre que possível, a uma solução de tipo multilateral envolvendo outras potências internacionais, nomeadamente a Rússia, e o papel do Conselho de Segurança.

A Política da Alemanha para o Médio Oriente

Patricia Daehnhardt

Até há poucos anos a República Federal da Alemanha não tinha uma política para o Médio Oriente.¹⁵ Enquanto mantinha uma relação especial com o Estado de Israel,

15 Volker Perthes, ‘Germany and the Middle East Conflict: What Interests, if Any?’, in German Foreign Policy and The Middle East Conflict, in *German Foreign Policy in Dialogue*, Volume 3, Number 7, 17 May 2002, p. 8.

garantindo o seu apoio à segurança e manutenção da soberania do Estado recém-criado, e detinha relações bilaterais com vários Estados da região, faltava-lhe uma abordagem estratégica abrangente. Fazia parte da tradição histórica e moral da diplomacia da RFA não desempenhar um papel activo e independente na região.¹⁶ A presença alemã traduzia-se em acordos económicos, mas sucessivos governos evitaram um envolvimento mais político no Médio Oriente. Isto prendia-se, por um lado, com o facto de a Alemanha não ter tido interesses coloniais significativos na região, e por outro lado, com o facto da política externa da RFA ter sido condicionada até 1989 pela sua pertença ao espaço euro-atlântico num período de bipolaridade estratégica entre os Estados Unidos e a União Soviética.

Desde o fim da Guerra Fria, e, acentuadamente, desde o 11 de Setembro de 2001, a Alemanha tem vindo a ampliar o seu campo de actuação político-diplomático, reforçando os laços existentes e projectando o seu poder como potência europeia na região.

Três factores caracterizam a nova abordagem alemã para o Médio Oriente. Em primeiro lugar, a política alemã continua a centrar-se na relação especial e histórica com o Estado de Israel. A política de responsabilidade moral que a Alemanha desenvolveu em relação a Israel desde a Segunda Guerra Mundial e a cooperação bilateral de defesa faz com que seja o seu segundo aliado mais importante fora da zona, depois dos Estados Unidos e o seu segundo maior parceiro comercial. Para sucessivos governos alemães, a segurança e o direito de existência do Estado de Israel continua a ser um dos princípios que regem a política externa alemã.¹⁷ Contudo, ao mesmo tempo que mantém uma relação especial com Israel, a diplomacia alemã tem conseguido afirmar-se como interlocutor imparcial face aos restantes Estados da região aumentando assim a sua capacidade de actuação e mediação política.¹⁸

Em segundo lugar, sem uma tradicional definição de interesses alemães no Médio Oriente, a Alemanha inseriu o seu crescente envolvimento regional após o fim da Guerra Fria na política da União Europeia. Como outros sectores da política externa de Berlim, a política alemã para o Médio Oriente é uma política fortemente europeizada. As iniciativas propostas pela Alemanha enquadram-se na Política Externa e de Segurança

16 Joschka Fischer, 2007, p. 409.

17 Discurso da chanceler Merkel perante o *Bundestag*, Plenarprotokoll 16/46, 6 de Setembro de 2006, p. 4480-81.

18 A recente troca de prisioneiros entre Israel e o Hezbollah, demonstrou que a Alemanha sabe gerir complexas negociações diplomáticas entre as partes conflituosas 'Steinmeier zwischen Hisbollah und Israel', *Welt Online*, 2 de Junho de 2008.

Comum. A acção concertada com a França e a Grã-Bretanha no grupo UE-3 para a resolução do problema da nuclearização do Irão, ou a revitalização do Quarteto Internacional para o Médio Oriente, durante a presidência alemã em 2007, fazem com que o seu crescente envolvimento regional seja feito em consonância com os objectivos propostos de uma política externa da UE.

Em Março de 2003, o Conselho Europeu de Bruxelas aprovou a 'Parceria Estratégica da UE para o Mediterrâneo e o Médio Oriente' que promove a paz, prosperidade e progresso da região através de instituições multilaterais como a Parceria Euro-Mediterrânica (processo de Barcelona), e a Política Europeia de Vizinhança, que inclui alguns Estados do Médio Oriente. Enquanto que Berlim exerce influência quanto às posições que outros países europeus tomam relativamente a Tel Aviv, a política alemã para a região tende a enquadrar-se numa perspectiva europeia. Por outro lado, o interesse alemão no Médio Oriente pretende contrariar uma excessiva 'divisão de trabalho' entre a Alemanha que exerce influência sobre a Europa Oriental, e a França, com interesses na bacia Mediterrânica e no Médio Oriente. A relutância com que o governo alemão aceitou a proposta do presidente Sarkozy para uma União do Mediterrâneo, em Março de 2008, revelou isso mesmo.¹⁹

Em terceiro lugar, a Alemanha deixou de aceitar incontestavelmente a hegemonia americana no Médio Oriente. A recusa do governo de Gerhard Schröder em 2002 em apoiar a política de Bush na guerra no Iraque representou uma mudança na tradicional política de alianças alemã e foi entendida como um acto de emancipação política. A consequência dessa rejeição foi a predisponibilidade em assumir um maior envolvimento alemão na região. Apesar da Alemanha não estar presente militarmente no Iraque, tem participado na reconstrução do país através do treino de polícias e forças armadas iraquianas fora do território. A posição do governo da chanceler Merkel, assim como do seu antecessor, pretende evitar uma retirada americana do Iraque, considerando que a subsequente instabilidade regional provocaria a insegurança da UE. Assim, o papel da Alemanha no Médio Oriente passa ainda pelo seu relacionamento com os EUA, mas já não pela aceitação da hegemonia americana na região.

Neste quadro de mudança da política alemã para o Médio Oriente há três áreas que testam os interesses e a eficácia da estratégia alemã: o conflito israelo-palestiniano, a participação da *Bundeswehr* no Líbano e o problema da nuclearização do Irão.

¹⁹ Após meses de oposição ao projecto francês, a chanceler Merkel apenas aceitou a ideia desde que todos os 27 países da UE pudessem estar envolvidos na nova instituição, como forma de limitar a preponderância francesa.

A Alemanha, Israel e o Conflito Israelo-palestiniano

Na sequência do 11 de Setembro de 2001, a Alemanha seguiu uma abordagem mais política para a totalidade da região como forma de responder às ameaças à segurança europeia devido ao terrorismo internacional. A mudança na postura alemã explica-se pela necessidade de definição de uma política estratégica europeia para o Médio Oriente por razões de segurança externa da UE, segurança energética e segurança interna dos países europeus. O antigo ministro dos negócios estrangeiros, Joschka Fischer desenvolveu o conceito de uma Europa estratégica segundo o qual a manutenção da unidade do Ocidente pressupunha uma dimensão estratégica da UE para o Médio Oriente. Reconhecendo a necessidade dos EUA permanecerem politicamente na região, o chamado plano Fischer para o Médio Oriente, de Abril de 2002, defendia uma perspectiva estratégica global para o processo de paz. Fischer foi activo na tentativa de mediar o conflito israelo-palestiniano em 2001-2002. Devido à sua reputação de observador imparcial, a Alemanha tem conseguido obter o respeito de ambas as partes.

O governo de Angela Merkel reforçou o envolvimento da Alemanha no processo de paz. Considerando que o conflito israelo-palestiniano está na origem dos conflitos no Médio Oriente, o governo de Merkel, à semelhança de governos anteriores tem apoiado a existência de dois Estados. A Alemanha é um dos maiores fornecedores de ajuda económica à Autoridade Palestiniana e apoiante da criação de estruturas de um Estado palestino democrático.²⁰ Em Outubro de 2007 o ministro dos negócios estrangeiros alemão, Frank-Walter Steinmeier propôs um 'Plano de Acção para o Médio Oriente' para a criação de estruturas democráticas num futuro Estado palestino.²¹ Esta iniciativa culminou numa conferência sobre a viabilização de um Estado palestino. Em 24 de Junho de 2008 o governo alemão patrocinou a conferência sobre o Apoio à Segurança Civil Palestiniana e Estruturas de Direito em Berlim, que resultou na concessão de 156 milhões de euros para o desenvolvimento de estruturas de justiça e a formação de forças de polícia palestinianas.²² Em reconhecimento da importância da conferência de Annapolis em Novembro de 2007 e do papel do Estados Unidos como potência externa principal no processo de paz, Merkel afirmou que a conferência de Berlim consti-

20 A Alemanha participa na Missão da UE de Polícia nos Territórios Palestinos (EUPOL COPPS), e na Missão da UE de Assistência de Fronteira no ponto fronteiriço de Rafah nos Territórios Palestinos (EU BAM Rafah) http://www.einsatz.bundeswehr.de/C1256F1D0022A5C2/Docname/Aktuelle_Einsatzze_Home.

21 'Ein europäischer Aktionsplan für den Nahen Osten', *Handelsblatt*, 15 de Outubro de 2007.

22 'Die neuen Nahostvermittler', *FAZ*, 24 de Junho de 2008.

tuía apenas ‘uma pequena pedra no mosaico na grande construção da solução dos dois Estados’²³.

O governo alemão mantém o seu compromisso com o Estado de Israel, e reiterou essa postura aquando da celebração, em Maio de 2008, dos 60 anos de existência do Estado judaico. Mesmo que nos últimos anos parte da elite política alemã tenha vindo a criticar acções do governo israelita, como por exemplo a construção do muro na cidade de Jerusalém, o apoio à segurança e existência de Israel mantém-se inalterado. Isto reflecte-se, por um lado, tanto na condenação de declarações do presidente iraniano, Ahmadinejad sobre a erradicação do Estado judaico, assim como, por outro, na contínua pressão que Berlim exerce sobre os seus parceiros no seio da União Europeia para influenciar posições comunitárias quanto a Israel.

Enquanto que o crescente envolvimento da Alemanha, e da UE, pode ser um reflexo circunstancial da perda de prestígio da administração Bush na região, que será ultrapassado com as eleições presidenciais americanas em Novembro de 2008, ele reflecte um papel determinante para a União Europeia e dentro dela, para a Alemanha. A actual aproximação ocidental à Síria, e as conversações entre a Síria e o Líbano e a Síria e Israel, foi defendida desde 2006 por Steinmeier que se encontrou com o presidente sírio Bashar al-Assad em Dezembro de 2006 em Damasco quando Merkel e Bush se opunham à inclusão de Damasco no processo diplomático. Aquando da constituição da União do Mediterrâneo, em Julho de 2008, o presidente francês Sarkozy patrocinou um encontro entre al-Assad e o presidente libanês, Michel Suleiman, em Paris, com vista à assinatura de relações diplomáticas entre os dois países. Por seu turno, Israel e a Síria entraram em conversações quanto ao processo de paz, sob mediação turca. Esta viragem na política externa da Síria e a aceitação dos países ocidentais em reaproximarem-se a Damasco, para acelerar o processo de paz israelo-palestiniano, e para diminuir a cumplicidade entre os regimes de Damasco e Teerão demonstram que a abordagem diplomática alemã obteve apoio junto dos seus parceiros europeus e dos Estados Unidos.

A Alemanha no Líbano

Em Setembro de 2006 o Bundestag decidiu a primeira operação armada da *Bundeswehr* no Médio Oriente, como parte da missão das Nações Unidas UNIFIL para a estabilização

23 Discurso da chanceler Merkel na abertura da conferência em 24 de Junho 2008 em Berlim.
http://www.bundesregierung.de/nn_1514/Content/DE/Bulletin/2008/06/71-2-bkin-nahostkonferenz.html

do sul do Líbano.²⁴ Na sequência da guerra no Verão de 2006 entre Israel e o Hezbollah, em território libanês, o governo alemão aceitou participar na *Maritime Task Force* para patrulhar a costa libanesa e fiscalizar o contrabando de armas pelo Hezbollah. No debate sobre as intervenções militares da *Bundeswehr* no *Bundestag*, a 6 de Setembro de 2006, Merkel considerou que, como o direito à existência do Estado de Israel fazia parte da razão de Estado da Alemanha, esta não podia abster-se de intervir, mesmo militarmente.²⁵ Esta decisão foi inédita já que, por razões de responsabilidade histórica perante Israel, a Alemanha, até então, evitou qualquer intervenção de natureza militar no Médio Oriente. A operação marítima da *Bundeswehr* representou a primeira operação militar da Alemanha no Médio Oriente e foi politicamente significativa porque demonstrou um envolvimento militar activo da Alemanha na sua tradicional política de defesa da existência do Estado de Israel.²⁶

O Problema Nuclear Iraniano

A ambição do Irão em tornar-se uma potência nuclear associada à projecção da sua hegemonia sobre o Médio Oriente representa, desde 2003, um dos principais desafios à política alemã e europeia para a região. A UE-3+1 representa uma iniciativa multilateral onde pela primeira vez a Alemanha, a França e a Grã-Bretanha lideram em conjunto uma iniciativa diplomática em nome da União Europeia. Os acordos de Teerão, em Outubro 2003, e de Paris, em Novembro 2004, que previam a suspensão do urânio e a cooperação do Irão com a Agência Internacional de Energia Atómica, em troca de cooperação económica da UE foram unilateralmente rejeitados por Teerão. Em Junho de 2006, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança e a Alemanha (P5+1) lançaram uma nova proposta a Teerão com base num conjunto de incentivos económicos em troca

24 Em 17 de Setembro de 2008 o *Bundestag* aprovou a renovação do mandato da *Bundeswehr* por mais 15 meses até Dezembro de 2009: <http://www.einsatz.bundeswehr.de/C1256F1D0022A5C2/CurrentBaseLink/W26SVK7M066INFODE>

25 Discurso da chanceler Merkel perante o *Bundestag*, Plenarprotokoll 16/46, 6 de Setembro de 2006, p. 4480-81.

26 Em contrapartida a missão da *Bundeswehr* no Afeganistão, no âmbito da ISAF, é mais perigosa, o que explica porque é que o governo alemão continua a evitar o envio de tropas para o sul do país, onde combatem tropas americanas e britânicas entre outras, e onde os combates são ainda mais intensivos. Em 16 de Outubro de 2008 o *Bundestag* aprovou a renovação do mandato da *Bundeswehr* até Dezembro de 2009 e o aumento de tropas de 3.500 para 4.500 soldados. Plenarprotokoll 16/183 de 16 de Outubro de 2008.

da suspensão do enriquecimento de urânio, que foi igualmente rejeitada. Em Junho de 2008 a UE-3 endureceu a posição face a Teerão quando os bens do banco Melli, o maior banco iraniano, e que supostamente financia o programa nuclear iraniano, foram congelados na Alemanha, Grã-Bretanha e França.

O fracasso da comunidade internacional em dissuadir o Irão das suas pretensões nucleares deve-se à intransigência do regime de Teerão mas também às divergências entre os países ocidentais. Apesar de todos prosseguirem o objectivo de evitar o desenvolvimento do programa nuclear militar iraniano, não existe concordância quanto ao tipo de pressão a exercer sobre o regime de Teerão. A Alemanha mantém-se relutante em considerar uma opção militar. No seio da UE-3 o governo alemão é o que menos apoia sanções europeias contra Teerão, insistindo na necessidade de um consenso alargado entre os P5+1, ou seja, a inclusão da Rússia e da China numa abordagem conjunta.

O Médio Oriente é uma região vital para a segurança da Europa e dos Estados Unidos. É no Médio Oriente que se encontram as respostas às questões estratégicas relevantes, como o abastecimento energético, focos de terrorismo e de conflitualidade religiosa, e uma potencial corrida a armas de destruição maciça e nucleares. Estas serão dificilmente atingíveis se não existir uma abordagem consensual nem entre os países da UE, nem entre a UE e os EUA. A abordagem europeia tende a ser mais dialogante do que a americana, mais empenhada em encontrar soluções diplomáticas para a resolução das várias crises, ao passo que a perspectiva americana, durante a presidência de Bush não excluiu a opção militar como forma de política regional. Esta diferença na abordagem político-estratégica, faz com que o Médio Oriente se tenha tornado a plataforma onde as relações transatlânticas se estão a redefinir. A procura de estabilidade no Médio Oriente vai influenciar decisivamente o futuro das relações transatlânticas e o papel internacional da União Europeia. Se, durante a década de 1990, as guerras nos Balcãs testaram a coesão transatlântica e da NATO, no início do século XXI é o Médio Oriente, com os conflitos israelo-palestiniano, iraquiano e o problema da nuclearização do Irão, assim como a guerra no Afeganistão no Médio Oriente alargado, que irá disputar a coesão transatlântica e a viabilidade da NATO assim como a eficiência da PESC e da PESD, e da afirmação internacional da União Europeia enquanto actor internacional.

Conclusão

Uma boa parte da credibilidade da União Europeia como actor internacional joga-se no Médio Oriente. O investimento europeu ao nível da União e dos seus Estados membros

no plano político e financeiro tem sido imenso; contudo, os resultados nem sequer estão à altura das expectativas. A principal prioridade da União Europeia está, sem dúvida, na promoção do processo de paz israelo-palestiniano, no desenvolvimento de medidas de confiança - políticas e económicas - com Israel e na construção de um conjunto de instituições palestinianas sustentáveis. Contudo, os desafios são ainda mais exigentes: a estabilização do Líbano é fundamental para evitar um recrudescimento de grupos terroristas na região; a inserção da Síria na comunidade internacional é essencial à criação de condições que permitam a conclusão de um processo de paz com Israel; e a resolução da questão nuclear iraniana, por meios diplomáticos, é vital para evitar a escalada nuclear no Médio Oriente.

No plano dos principais Estados membros, a definição do comportamento britânico, após os ataques de 11 de Setembro de 2001, foi inicialmente pautada pela grelha multilateral na resolução de conflitos: acelerar o processo de paz entre a Palestina e Israel, garantir o cumprimento das obrigações internacionais pelo Iraque e estabelecer um novo relacionamento com dois *key players* regionais, a Síria e o Irão. Londres tinha uma agenda, embora “forçada” a adaptar-se a Washington, a partir do discurso do “Eixo do Mal”. Desde então, a dureza de posições face ao Iraque resultou no desfecho conhecido; Londres envolveu-se na questão da Palestina, embora o seu posicionamento na guerra do Líbano ao lado de Israel, tivesse atrasado as negociações do processo de paz; o abandono do programa nuclear da Líbia foi alcançado, mas o Irão acabou por beneficiar da instabilidade no Iraque para se tornar numa potência regional. O saldo britânico não é positivo. Mas pedir-lhe outro comportamento seria anular a sua relação com Washington e negar o seu papel na região, para muitos “fundador” das suas actuais fronteiras.

Já os interesses políticos da Alemanha no Médio Oriente são mais recentes do que os de outros países europeus, como a Grã-Bretanha ou a França. Sem um precedente colonial comparável na região a Alemanha, apenas recentemente, definiu uma estratégia política para o Médio Oriente. Ao fazê-lo tem em conta três premissas. Em primeiro lugar, por razões de responsabilidade histórica, a relação com Israel continua a ser de primordial importância para Berlim e condiciona as restantes abordagens político-diplomáticas, ao mesmo tempo que a diplomacia alemã tem conseguido afirmar-se como interlocutor respeitado pelos restantes actores regionais. Em segundo lugar, o papel dos Estados Unidos continua a ser essencial para a diplomacia alemã fazer avançar o processo de paz, mesmo que isso já não signifique uma aceitação incontestada da hegemonia americana na região. Por último, a política alemã para o Médio Oriente insere-se

na abordagem da União Europeia na prossecução de uma zona de estabilidade e segurança. Assim, a europeização da política alemã para o Médio Oriente explica o apoio de Berlim a iniciativas europeias, assim como a participação na UE-3+1 para a resolução do problema nuclear iraniano. Cabe por isso à Alemanha, como uma das principais potências europeias, um papel importante na gradual afirmação da União Europeia enquanto actor internacional. E a responsabilidade e os interesses europeus são imensos no Médio Oriente.

A Grande Estratégia Americana no Médio Oriente

Vasco Rato
Diana Soller

Investigadores no Instituto da Defesa Nacional

Resumo

Este artigo pretende determinar quais são os grandes objectivos estratégicos dos Estados Unidos da América para o Médio Oriente. Apesar do presidente eleito Barack Obama insistir na determinação de retirar as forças militares do Iraque, argumenta-se que as linhas fundamentais da política externa Bush vão ser mantidas no futuro. A América continuará a desempenhar o papel de agente pacificador da região, onde as alianças com Israel, a Arábia Saudita e o Egipto são elementos importantes. Tal como no passado, os objectivos fundamentais serão manter a estabilidade do Iraque, evitar a nuclearização do Irão, controlar os movimentos fundamentalistas e garantir as fontes de abastecimento energéticos.

Abstract

American Grand Strategy in the Middle East

This article analyses US grand strategy in the Middle East. Although Barack Obama has pledged the removal of US forces from Iraq, the article suggests that the president's regional policy will reveal continuity with present White House priorities. These include securing access to the region's oil, preserving stability in Iraq, preventing Iran from obtaining nuclear weapons and containing jihadist movements. Through its strategic alliances with Israel, Saudi Arabia and Egypt, the US will continue to provide a stabilising role in the region.

Partindo da premissa de que as raízes do terrorismo jihadista residem nos efeitos nocivos produzidos pelos regimes autocráticos do mundo árabe, George Bush resolveu alterar o *status quo* regional através de uma estratégia de democratização (*freedom agenda*).¹ À luz deste propósito transformativo, seria fácil esquecer que nem sempre os Estados Unidos prosseguiram uma política intervencionista no Médio Oriente. Com efeito, até ao século XX, a região era, essencialmente, objecto de interesse por parte de grupos religiosos que pretendiam a evangelização e a americanização dos habitantes da região. O *engagement* estratégico americano com o Médio Oriente seria gradual, e seria a Guerra Fria que obrigaria Washington, após a Guerra dos Seis Dias, a desempenhar um papel mais intervencionista.

Podem ser identificadas quatro fases da política externa de Washington para o Médio Oriente. A primeira, englobando o período desde a independência dos Estados Unidos até à Primeira Guerra Mundial, caracteriza-se pela afirmação do país como potência comercial e pela expansão do movimento missionário, que emerge como um dos principais instrumentos da política externa na região. A segunda fase, que corresponde aos anos entre as duas guerras mundiais, pauta-se pela consolidação da influência dos Estados Unidos nesta parte do mundo. A terceira fase corresponde à Guerra Fria, época em que os Estados Unidos se assumem como potência mundial e o Médio Oriente se transforma num dos palcos do conflito bipolar. A quarta fase, iniciada em 1991 com a guerra contra Saddam Hussein, é marcada pela relação com o Iraque e a questão energética, ambas cruciais para a preservação do predomínio americano.

Porque os erros da Administração Bush desacreditaram um conjunto de políticas visando a democratização da região, a abordagem dos anos mais recentes irá, muito naturalmente, sofrer ajustamentos quando, em finais de Janeiro de 2009, Barack Obama assumir a presidência. Até porque o processo iraquiano esvaziou o optimismo relativamente à democratização célere da região. Todavia, a agenda de liberdade continuará a pautar a actuação de Washington. Não significa isto, porém, que tudo ficará na mesma. Apenas que a visão traçada por Bush depois do 11 de Setembro, as linhas mestras da *freedom agenda*, não será descartada pelo próximo presidente.

1 Para uma avaliação da política externa de George Bush, cf. Rato, Vasco (2008), “A Herança de Bush”, *RI*, Nº 19, Setembro, pp. 33-53.

A República Comercial e a Evangelização Política

Michael Oren, no seu monumental *Power, Faith and Fantasy*, observa que “as sociedades muçulmanas do Norte de África e do Oriente Próximo proporcionaram as escolas onde seria definida a abordagem americana ao mundo não-ocidental. Encorajando o trabalho missionário, facilitando o turismo, e estacionando esquadras permanentes para salvaguardar o seu comércio, a América construiu as fundações para os seus impérios no Oriente e nas Caraíbas.”² O médio Oriente era, por outras palavras, um palco de afirmação dos Estados Unidos como república comercial e da evangelização, uma das primeiras e mais duradouras expressões do *soft power* americano. Com efeito, os EUA procuravam uma política exterior que correspondesse à sua auto-definição de “república benigna” num sistema de Estados permeado pelo autoritarismo e pela *realpolitik* que os Fundadores haviam condenado.³ A fórmula encontrada foi uma versão do império marítimo britânico, que permitia um contacto informal com outros povos sem prejuízo dos interesses comerciais da república. Consequentemente, a liberdade dos mares torna-se no principal interesse nacional de Washington.⁴

O primeiro desafio à liberdade dos mares ocorre no Médio Oriente quando os reinos semi-autónomos de Marrocos, Tripoli, Tunis e Argel, que dominam as rotas do Mediterrâneo, empregam corsários para capturar navios de carga e cidadãos europeus e americanos. Estes ataques dão origem à construção da frota americana (o financiamento das primeiras seis fragatas foi aprovado em 1794) e contribuem para o fortalecimento do governo federal. Em 1801, Washington faz a sua primeira intervenção militar: a invasão do porto de Tripoli. Iniciam-se as “guerras Bárbaras” do Norte de África, que apenas terminariam em 1815 com a investida contra a Argélia.

Paulatinamente, os Estados Unidos desenvolveram uma doutrina semelhante à *Mission Civilizatrice* francesa e ao *White Man's Burden* britânico. Os Fundadores acreditavam que o país deveria proporcionar um exemplo ao resto do mundo.⁵ Se os redactores da constituição foram claros quanto à separação do Estado e da Igreja, as elites (e a

2 Cf. Michael B. Oren (2007) *Power, Faith and Fantasy – America in the Middle East 1776 to the Present*, New York: W. W. Norton & Company, 2007, p. 27.

3 Cf. Tucker, Robert W. e Handrickson, David C. (1990), “Thomas Jefferson and American Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, vol. 69, nº 2, pp. 135-156, p. 136) e Kagan, Robert (2006) *Dangerous Nation – America's Place in the World from Its Earliest Days to the Dawn of the Twentieth Century*, Nova Iorque: Alfred A. Knopf, p. 57.

4 Mead, Walter Russell (2002), *Special Providence – American Foreign Policy and How it Changed the World*, Nova Iorque: Routledge. p. 105.

5 Oren (2007), p. 87.

população) aceitavam que a América era uma obra da providência divina. É justamente esta percepção que está subjacente à doutrina do *Manifest Destiny* de 1840. Foram os princípios do *Manifest Destiny* que animaram o movimento missionário que volta as suas atenções para o Médio Oriente em meados do século XIX a fim de fazerem a “evangelização política”. Indirectamente apoiados pelo Estado, os missionários construía igrejas, hospitais, escolas e universidades.⁶ Em 1895, missionários americanos dirigiam quatrocentas escolas e nove universidades no Médio Oriente.⁷

A política americana no período entre as duas Guerras Mundiais expressa a introdução do Wilsonianismo no Médio Oriente.⁸ Os movimentos nacionalistas árabes combateram ao lado dos Aliados em troca de promessas de independência. Todavia, em Versalhes, as promessas são quebradas e um sistema de mandatos é constituído. Quando os mandatos ocidentais se transformaram em tutelas permanentes, Wilson, através da “Middle East Liberation Policy”, passa a apoiar os movimentos nacionalistas na Síria, no Líbano, no Egipto, na Tunísia e no Irão. As políticas do presidente Wilson representaram um importante passo na influência americana no Médio Oriente.⁹ Apesar de o ideal wilsoniano – Estados independentes e democráticos – nunca se ter concretizado, abriu-se o caminho a um novo modelo de intervenção internacional baseado no princípio da autodeterminação e consolidou-se a presença dos Estados Unidos na região.

A Guerra Fria no Médio Oriente

Durante grande parte do século XX, enquanto a Grã-Bretanha assegurava a estabilidade e protegia o acesso aos recursos petrolíferos que tornavam o Médio Oriente estrategicamente vital para o Ocidente, Washington mantinha a sua distância relativamente às profundas transformações que alastravam pela região.¹⁰ No final dos anos 60 e no início da década de 70, os Estados Unidos passaram a desempenhar um papel regional mais activo. Duas razões levaram Washington a intensificar esta sua presença na região. Primeira, o desfecho da Guerra dos Seis Dias de 1967 conduz a uma aproximação entre

6 Walter Russel Mead sugere que os missionários estiveram na génese das actuais Organizações Não Governamentais. Cf. Mead (2002), p. 161.

7 Oren (2007) p. 285.

8 O wilsonianismo é uma tradição norte-americana que defende que “the nations security is better protected by the expansion of democracy worldwide” (Smith, Tony (1994) *America’s Mission – The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton: Princeton University Press, p. 9).

9 Cf. Campanni, Massimo (2007), *História do Médio Oriente 1798-2005*, Lisboa: Teorema, p. 76.

10 Cf. Freedman, Lawrence (2008), *A Choice of Enemies: America Confronts the Middle East*, Nova Iorque: Public Affairs.

o país e Israel, agora considerado suficientemente poderoso para conter a influência dos aliados árabes da União Soviética. Segunda, em 1968 Londres anuncia que, depois de 1971, abandonaria os seus compromissos militares a leste do Suez, levantado assim o espectro da instabilidade no Golfo Pérsico. A inquietação americana quanto ao vazio estratégico que seria aberto pela retirada do Reino Unido, ocorre num momento em que os avanços soviéticos em países como o Egipto, o Iraque, a Síria e o Iémen provocam alarme em Washington. Estas realidades levam a Administração Nixon a adoptar a doutrina dos “Twin Pillars”, que atribui ao Irão o papel de “polícia regional” – a potência local encarregada de zelar pelos interesses americanos no Golfo Pérsico.¹¹

No início dos anos 80, em consequência da revolução iraniana de 1979, os Estados Unidos procedem a uma redefinição dos seus objectivos estratégicos no Médio Oriente. O inesperado derrube do Xá Reza Pahlevi significava que Washington teria de intensificar a sua presença directa na região para colmatar o vazio de segurança criado pelo derrube do seu “polícia regional”. Este retrocesso no Irão obriga o presidente Jimmy Carter a anunciar, pela primeira vez, que os Estados Unidos interviriam militarmente no Golfo Pérsico para salvaguardar o acesso aos campos petrolíferos e às vias de transporte marítimo do Golfo Pérsico.¹² Em suma, a revolução iraniana constitui um ponto de viragem para a política externa americana na região.

Como é sabido, a revolução iraniana trouxe repercussões monumentais para o Médio Oriente.¹³ Desde logo, os *mullahs* construíram um modelo político revolucionário que se revelou extremamente influente.¹⁴ Até então os líderes árabes (e as oposições) prosseguiram um modelo de modernização socioeconómica secular (socialista ou capitalista) e nacionalista (incluindo a versão pan-árabe). A legitimidade das monarquias assentava num critério adicional: o da autoridade tradicional, implicando, por isso, alguma conformidade com a narrativa do Islão. Essa ligação era particularmente estreita na Arábia Saudita, onde a família al Saud era legitimada pelo *establishment* wahabista.¹⁵ Mas o ponto fundamental é que, antes da revolução iraniana, todos os regimes do Médio

11 Cf. Pollock, Kenneth (2004), *The Persian Puzzle – The Conflict Between Iran and America*, Washington: Brookings Institution e Rato (2008).

12 Sobre a Doutrina Carter, cf. Andrew Bacevich, (2008) *The Limits of Power – The End of American Exceptionalism*, Nova Iorque: Metropolitan Books, pp. 50 e 51.

13 Keddie, Nikki R. (2003), *Modern Iran: Roots and Results of Revolution*, New Haven: Yale University Press.

14 Calabrese, John (1994), *Revolutionary Horizons: Regional Foreign Policy in Post-Khomeini Iran*: Nova Iorque: St. Martin’s Press.

15 Sobre a relação entre a Casa Saud e a elite Wahabita, cf. Wright, Laerence (2007), *A Torre do Desassossego – O Percurso da Al-Qaeda até ao 11 de Setembro*, Lisboa: Casa das Letras, pp. 73 e 74.

Oriente adoptaram modelos que encaminhavam os respectivos países no sentido de uma crescente ocidentalização. Em contraste, a originalidade de Khomeini residia no estabelecimento de um regime cuja legitimidade assentava na rejeição da modernização (aliás, o projecto desenvolvimentista lançado pelo Xá - a Revolução Branca - era entendido pelos *ayatollahs* como a americanização do país). Enraizado no tradicionalismo religioso (especificamente, na autoridade dos cleros islâmicos), o novo regime substituiu o nacionalismo persa do Xá pelo internacionalismo islâmico,¹⁶ definindo assim uma via política alternativa que rompia com as premissas sobre o desenvolvimento que até então norteavam os países da região.

Com a vitória de Khomeini, passou a existir uma “experiência real” islâmica, isto é, uma república islâmica que inspirava movimentos como o Hamas e o Hezbollah. Ao mesmo tempo que reivindicavam uma nova ordem política enraizada em “genuínas tradições islâmicas”, estes movimentos agiam como instrumentos do estado iraniano nos seus respectivos países. Mesmo para os movimentos islamitas sunitas, o Irão de Khomeini evidenciava a possibilidade de se construir uma sociedade de acordo com os ensinamentos do Islão. Significava isto que os êxitos do Irão reforçariam a atracção política do islamismo. Em contraste, a falência do islamismo seria acelerada caso o regime iraniano fracassasse. Esta realidade sempre enquadrou a política de Washington em relação à República Islâmica.

Porque os *mullahs* inviabilizaram a estratégia de hegemonia regional do Xá, a Administração Reagan viu-se obrigada a formular uma estratégia de “dupla contenção” assente na preservação de um equilíbrio de poder entre o Irão e o Iraque.¹⁷ Se a “dupla contenção” se mostrou eficaz durante a guerra Iraque-Irão de 1980/88, é igualmente verdade que a abordagem se tornou impraticável depois da invasão do Kuwait de 1990. Saddam Hussein demonstrou que o Iraque dificilmente seria contido, o que, na prática, significava que constituía uma ameaça ao Kuwait e à Arábia Saudita, os dois mais importantes produtores de petróleo do Golfo. Se se consumasse a anexação do Kuwait, dificilmente Saddam Hussein seria dissuadido de lançar uma investida militar contra a Arábia Saudita. Em consequência desta leitura, a estratégia americana de manter uma presença militar regional através de forças navais seria complementada pela presença de forças terrestres e aéreas estacionadas na Arábia Saudita. Visava-se dissuadir

16 Cf. Nasr, Vali (2006) *The Shia Revival – How Conflicts within Islam Will Shape the Future*, Nova Iorque: W. W. Norton & Company, pp. 121, 130 e 137.

17 Ansari, Ali M. (2006), *Confronting Iran: The Failure of American Foreign Policy and the next Great Crisis in the Middle East*. Nova Iorque: Basic Books.

uma nova agressão de Bagdad e, igualmente importante, manter a integridade das zonas de exclusão aérea no interior do Iraque. A ideia era simples: manter Saddam Hussein na sua “box”, esperando que se verificasse uma mudança de regime, que, assim se pensava, seria acelerada pelas sanções impostas pelas Nações Unidas.

Contudo, a presença de soldados (sobretudo de mulheres) americanos na península reforçava os movimentos islamistas que mobilizavam o descontentamento que a presença dos “cruzados” gerava no mundo muçulmano.¹⁸ A retirada americana da Arábia Saudita já era uma das mais importantes reivindicações de Osama bin Laden muito antes do 11 de Setembro.¹⁹ À medida que esta presença se prolonga, os sauditas optam por manter as tropas americanas enclausuradas no deserto, afastando-as de qualquer contacto com a população. Dado que as sanções se revelavam inúteis para induzir a mudança de regime em Bagdad – e porque aumentaram os custos (políticos e financeiros) da preservação das zonas interditas dentro do Iraque, – a estratégia de contenção definida após a primeira guerra do Iraque estava claramente esgotada quando George Bush entra na Casa Branca em Janeiro de 2001.²⁰

Com a excepção de Paul Wolfowitz, poucos membros da Administração Bush reivindicaram pela mudança do regime iraquiano nos meses que antecederam o 11 de Setembro.²¹ Antes dos ataques da al-Qaeda, eram frequentes as críticas quanto ao desinteresse da nova administração relativamente ao conflito israelo-árabe e ao resto do Médio Oriente. Bush visava aperfeiçoar a contenção do Iraque através de “sanções inteligentes”²², o que, segundo os críticos, significava pactuar com a degradação das sanções e, como corolário, consentir a permanência de Saddam Hussein no poder. Relativamente ao Irão, Bush e Clinton em pouco se distinguiram. Em suma, até ao 11 de Setembro, a actuação da Administração Bush em relação ao Médio Oriente pautava-se por algum alheamento e pela continuação das políticas anteriormente traçadas por Bill Clinton.

Os anos que seguiram ao 11 de Setembro são suficientemente conhecidos para serem aqui analisados. Convém, no entanto, salientar um dado: generalizou-se a convicção de que é necessário agir no Médio Oriente para esvaziar as ameaças que comprometem os

18 Cf. Capítulo 7 de Wright, (2007).

19 Cf. “Declaration of War Against the Americans Occupying the Land of the Two Holy Places”, Agosto, 1996. disponível em: http://www.pbs.org/newshour/terrorisminternational/fatwa_1996.html.

20 Pollock, Kenneth M. (2002), *The Threatening Storm - The Case of Invading Iraq*, Nova Iorque: Random House.

21 Woodward, Bob (2002), *Bush at War*, Nova Iorque: Simon & Schuster e Mann, James (2004), *The Rise of the Vulcans - The History of Bush Wars Cabinet*, Nova Iorque: Viking, pp. 234 e ss.

22 Rice, Condoleezza (2000), “Campaign 2000: Promoting National Interest”, *Foreign Affairs*, Vol. 79, Nº 1, Janeiro-Fevereiro, pp. 45-62, p. 60.

interesses americanos na região. Por isso, nenhum dos candidatos à presidência advogou uma diminuição significativa da presença do país na região. Também não se evidenciou qualquer tipo de controvérsia quanto à importância dos países do Médio Oriente (e do seu petróleo) para os Estados Unidos, apesar das diferenças tácticas manifestadas quanto à melhor abordagem a adoptar relativamente ao Irão e ao Iraque. Com efeito, Barack Obama e John McCain expressaram pontos de vista largamente coincidentes no tocante aos objectivos e à grande estratégia a seguir nesta parte do mundo.

Os Interesses Americanos na Região

Dos vários interesses estratégicos americanos identificáveis no Médio Oriente, nenhum é tão importante como a continuação do acesso aos recursos petrolíferos.²³ Não significa isto que Washington pretende exercer controlo directo sobre os países produtores. Todavia, pretende assegurar a estabilidade dos fornecimentos (e preços). A importância estratégica do petróleo oriundo do Médio Oriente pode ser ilustrado recorrendo aos seguintes dados. Dos 85 milhões de barris diariamente consumidos no mundo, 23 milhões são produzidos na região. Destes, 19 milhões são produzidos no Golfo Pérsico, metade dos quais na Arábia Saudita. Por isso, a interrupção da produção saudita (ou seja, 13% do total mundial) não só provocaria escassez do fornecimento como, evidentemente, retiraria qualquer possibilidade de aumentar o *output* para fazer frente a flutuações do preço. Tudo isto se torna ainda mais grave quando se reconhece que as previsões internacionais apontam para um aumento da procura ao longo das próximas décadas, um aumento largamente provocado pelo crescimento asiático. Dito de outra forma, o mundo tornar-se-á mais dependente em relação ao petróleo do Médio Oriente, mesmo que haja uma diminuição da procura no Ocidente resultante do consumo mais eficiente e da conversão às energias alternativas.

Sabemos que o preço do petróleo é determinado em função de vários factores: oferta, procura, capacidade de refinação, segurança das redes de transporte e o “prémio político” (instabilidade dos países produtores). Dado que a estabilidade dos preços mundiais exige a sustentabilidade da produção no Médio Oriente, a interrupção da produção nesta parte do mundo acarretaria danos tremendos para a economia inter-

23 Klare, Michael T. (2004), *Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Petroleum Dependency*, Nova Iorque: Metropolitan Books.

nacional. Diz-se que a “independência energética” passa pela diminuição da dependência dos EUA relativamente à produção saudita. Mas, mesmo que os EUA reduzissem as suas importações de petróleo oriundo do Médio Oriente, a economia americana permaneceria exposta aos efeitos indirectos que as perturbações da oferta provocariam nos parceiros comerciais dos EUA, reduzindo assim, por exemplo, a capacidade de Washington de financiar a sua dívida.

Não obstante, a vulnerabilidade dos EUA relativamente aos sauditas poderá ser atenuada se forem acauteladas três situações. Primeira, a recuperação da indústria petrolífera iraquiana, que tem capacidade para produzir o dobro do seu *output* actual. Segunda, reduzir o risco de um confronto militar com o Irão e, igualmente preocupante, a eventualidade de um bloqueio dos estreitos de Ormuz. Dos 85 milhões barris produzidos diariamente em 2007, metade eram transportados por petroleiros. Destes, 16 a 17 milhões passaram pelos estreitos de Ormuz (ou seja, 2/3 do transporte diário). Para além de assegurar que os estreitos de Ormuz permanecem abertos, a marinha americana assegura a navegabilidade nos estreitos de Bab el Mandab e do Canal de Suez. Terceira, reduzir a possibilidade de um ataque terrorista contra instalações sauditas. Esta preocupação com a segurança das infra-estruturas sauditas acentuou-se depois de Dezembro de 2004, altura em que bin Laden apelou a ataques contra instalações petrolíferas do Golfo Pérsico. De facto, em Fevereiro de 2006, foi desmontado um atentado da al-Qaeda às instalações de Abqaiq, por onde escoia 75% da produção saudita. Para além de reforçar os regimes aliados, a presença militar americana na região tem como objectivo evitar o encerramento de pontos de acesso ao transporte marítimo dos hidrocarbonetos.

O segundo interesse americano é conter os movimentos fundamentalistas islâmicos e, sobretudo, evitar que conquistem o poder nos países mais relevantes. Se este objectivo não dispensa uma presença dos EUA na região, essa mesma presença mobiliza os islamitas contra os regimes “servos” dos americanos. A luta contra o terrorismo no Médio Oriente traz uma consequência paradoxal para a política externa de Washington. Se a luta contra o terrorismo for entendida como o objectivo primeiro da política externa, os problemas inerentes à emergência da Rússia e da China serão secundarizados. Isto é, o patamar de tolerância em relação a estes países será maior se se considerar que são indispensáveis na luta contra o terrorismo. Veja-se, por exemplo, a postura de Bush em relação à Rússia de Putin depois do 11 de Setembro. Mas se o combate ao terrorismo for considerado como apenas um entre vários objectivos prosseguidos em simultâneo, a importância relativa das alianças com outras potências muda, invariavelmente, porque os pressupostos subjacentes são alterados. Atendendo à experiência dos últimos anos,

parece ser necessário repensar a relação entre o combate ao terrorismo e os desafios colocados pela China e a Rússia, empenhados em corroer a hegemonia internacional americana.

Impedir a proliferação de ADMs no Médio Oriente é outro objectivo estratégico.

Neste quadro, Washington visa conter a influência do Irão e limitar a sua capacidade de actuação regional. Porque um Irão nuclearizado condicionaria o comportamento dos países circundantes (incluindo o Iraque), Washington não pode aceitar este desfecho. Todavia, se o Irão conseguir obter armas nucleares, é mais do que natural que outros países - particularmente o Egipto e a Arábia Saudita - optem por seguir o mesmo caminho. Uma corrida aos armamentos nucleares na região, aumentaria a probabilidade de grupos terroristas virem a adquirir ADMs. Sendo assim, e mesmo que se concretize uma retirada significativa dos efectivos estacionados no Iraque, muito dificilmente os Estados Unidos abdicarão de usar o país como plataforma para a defesa dos seus interesses vitais. A retirada do Iraque obrigaria a uma estratégia de *offshore balancer*, seguida antes da invasão do Kuwait mas difícil de retomar na conjuntura actual. Até porque a lógica regional, largamente condicionada pelos dilemas de segurança introduzidos pela eventual nuclearização de Teerão, faz com que os Estados Unidos se inclinem para utilizar o Iraque com o fim de equilibrar o Irão.

Estes três grandes objectivos são prosseguidos através de uma política regional que, obrigatoriamente, contempla quatro relacionamentos estratégicos: a aliança com Israel e o Egipto, a questão israelo-palestiniana, a relação com a Arábia Saudita e o relacionamento futuro com o Iraque.

O Eixo Estratégico Regional

Quando Harry Truman tomou a decisão de reconhecer a independência de Israel contra o conselho do seu departamento de Estado, nada indicava que o novo país se transformaria no aliado privilegiado americano na região. Marginalizado pelos Estados Unidos depois de obter a sua independência, Telavive recorreu a outros países, particularmente à França, para fazer frente às suas necessidades de segurança. A difícil relação com os Estados Unidos manifesta-se de forma nítida em 1957, quando Israel se junta à França e à Grã-Bretanha na tentativa de capturar o canal de Suez.²⁴ Porém, desde 1967, Israel emergiu como o aliado estratégico imprescindível dos americanos.

24 Shlaim, Avi (2000), *The Iron Wall: Israel and the Arab World*, Nova Iorque: W.W. Norton.

Pode-se, sem dúvida, afirmar que o próximo presidente americano irá preservar a parceria estratégica com Israel.²⁵ Isto porque não existem, nem se prevê que venham a existir, condições que possam desfazer o consenso doméstico em torno da defesa de Israel. Convém notar que este consenso não se deve exclusivamente (nem principalmente) ao chamado “lobby judaico”, como muitas vezes se sugere.²⁶ Mais importante do que a acção dos *advocacy groups*, dois factores de política interna tornam a aliança com o estado hebraico num pilar da política externa de Washington. Primeiro, há um vastíssimo apoio que resulta daquilo que se pode caracterizar como a solidariedade democrática entre os dois países. Desde Woodrow Wilson que a política externa americana privilegia relações com regimes pluralistas, e o consenso em volta da democratização, hoje prevalente nos dois partidos americanos, garante que Israel, a única democracia na região, continue a beneficiar de um robusto apoio junto da opinião pública. Segundo, as correntes protestantes evangélicas que se têm reforçado politicamente nos anos mais recentes, principalmente no interior do partido republicano, olham para Israel, e para os judeus, com reverência especial.²⁷

Estas observações contradizem a ideia de que a política externa americana no Médio Oriente é largamente determinada pelo “lobby judaico”, pelo que os Estados Unidos deveriam, em nome do interesse nacional, criar “maior distância” face a Israel. Que os EUA podem seguir uma política mais distante em relação a Telavive é uma evidência; resta saber quais os seus contornos específicos. Até porque uma política de maior distância poderá gerar uma quebra de confiança entre os dois países, uma eventualidade deveras preocupante na medida em que qualquer acordo israelo-palestiniano terá, necessariamente, de assentar no princípio de “terra por paz”. Na óptica israelita, esta “troca” será possível se – e apenas se – os Estados Unidos continuarem a ser o garante da sobrevivência do estado hebraico. Hesitações em relação à aliança reduzem a possibilidade de os israelitas aceitarem a criação de um estado palestino. A ideia que os americanos poderão contribuir para desbloquear o impasse actual através de um distanciamento em relação a Telavive provavelmente provocaria o efeito oposto. Note-se que parte da razão porque a diplomacia europeia

25 Cf. Obama, Barack (2008), “Speech at the AIPAC Conference”, 4 de Junho. Disponível em http://www.aipac.org/Publications/SpeechesByPolicymakers/PC_08_Obama.pdf

26 Há, em termos simplificados, duas visões do lobby judaico. A primeira mantém que o lobby virtualmente determina a política dos EUA. A segunda, revelando consideravelmente mais nuance, apenas refere que tem uma influência desmedida na formulação da política externa que terá de ser equilibrada através de uma aproximação aos países árabes. Para os defensores desta tese, a resolução da questão israelo-palestina apresenta-se como o problema mais importante da política regional americana. Cf. Maersheimer, John e Stephan Walt (2007), *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, Nova Iorque: Farrar, Strauss and Giroux.

27 Cf. Mead, Walter Russell (2008), “The New Israel and the Old – Why Gentile Americans Back the Jewish State”, *Foreign Affairs*, Vol. 87, Nº 4, Julho/Agosto.

enfrenta resistências em Israel deve-se ao facto de Telavive considerar que a UE não é suficientemente intransigente na defesa do estado hebraico. E convém recordar que o distanciamento israelo-americano até 1967 apenas convenceu Israel da necessidade de desenvolver armas nucleares de forma a garantir a sua sobrevivência.

O compromisso americano com a segurança israelita provocou outro efeito que não deve ser menorizado: convenceu os países árabes que a opção militar teria de ser abandonada.²⁸ Foi esta constatação quanto à impossibilidade da guerra que abriu o caminho à paz com o Egipto (e, depois, a Jordânia). A partir do momento em que o Cairo se excluía de uma coligação militar anti-Israel, o que efectivamente foi feito por Anwar Sadat aquando da assinatura dos acordos de Camp David, os restantes estados árabes deixaram de reunir condições para recorrerem à guerra. Há um segundo dado que merece ser realçado: os tratados de paz com Israel permitiram que os EUA estabelecessem parcerias estratégicas com o Egipto e outros países árabes. Essas parcerias tinham uma dimensão militar que gerou uma consequência adicional – a dependência tecnológica e logística das forças armadas destes países (particularmente evidente nos casos da Arábia Saudita, Egipto, Jordânia e, futuramente, no Iraque) em relação aos EUA retirou-lhes a autonomia necessária para prosseguirem uma guerra sustentada contra Israel.

Se a relação com Israel é fundamental para Washington, é igualmente verdade que a parceria com o Egipto, reforçada na sequência da assinatura dos acordos de *Camp David*, se tornou imprescindível. Na perspectiva de Washington, manter influência junto do Cairo é importante por duas razões. Primeira, porque a influência cultural do Egipto junto do resto do mundo árabe é substancial, a relação com os EUA transmite um sinal de *soft power* importante para a região. Segunda, sem a participação das forças armadas egípcias não é possível reunir uma coligação militar árabe para fazer guerra contra Israel. Dito de outra forma, enquanto o Cairo mantiver uma relação pacífica com Israel, é virtualmente impossível assistir-se a uma guerra que possa comprometer a existência do estado hebraico. A robustez do eixo Telavive-Cairo trava a emergência de um país hegemónico (por exemplo, a Síria) hostil aos interesses dos Estados Unidos.

É neste sentido que a presença americana na região se afigura como um factor de pacificação.²⁹ Até porque os regimes árabes necessitam da presença americana

28 Oren Michael B. (2002), *Six Days of War: June 1967 and the Making of the Modern Middle East*, Nova Iorque: Oxford University Press.

29 O Ministro dos Negócios Estrangeiros da Síria, Walid al-Moallem, admite a importância dos EUA como agente de construção de paz no Médio Oriente. Cf. "Interview with Syria's Foreign Minister: America's Role is Central", *Spiegel International Online*, 11/01/2008. Disponível em <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,589432,00.htm>.

para escaparem à necessidade de mobilizar recursos para enfrentar Israel militarmente. É certo que a retórica anti-israelita é incessante no mundo árabe, e que reforça a legitimidade das autocracias. No Ocidente, a retórica anti-israelita (e anti-americana) é frequentemente invocada para alegar que a hostilidade da “rua árabe” seria atenuada se Washington adoptasse uma postura mais crítica em relação a Israel. Este argumento, porém, ignora um facto incontornável: os interesses estratégicos americanos pouco têm sido afectados pelo sentimento da “rua árabe”. Não se pretende com isto dizer que o anti-americanismo não pode ser um problema a prazo, ou que não limita o apoio que Washington pode conceder às forças democráticas na região. Muito menos se quer dizer que nada se deve fazer para inverter esta situação. Apenas se constata que os interesses vitais, nomeadamente o acesso ao petróleo do Golfo e a preservação das parcerias estratégicas com os estados mais relevantes da região, têm sido resguardados apesar das perturbações dos últimos anos. Esta realidade, por sua vez, permite que Washington trace uma estratégia gradual, geracional de liberalização para a região sem que seja necessário sucumbir à tentação da democratização célere que pautou algumas das decisões da Administração Bush.

O Conflito Israelo-palestiniano

Em Junho de 2002, George Bush anunciou que a paz na região passava, obrigatoriamente, pela criação de um Estado palestino a existir lado a lado com Israel.³⁰ Mais do que uma descontinuidade na política externa dos Estados Unidos, o anúncio de Bush explicitou o que, na prática, tinha sido a orientação do seu antecessor.³¹ Ao excluir a eventualidade de uma solução assente num Estado único e binacional, a administração reconhecia a legitimidade das reivindicações palestinianas. Mas, igualmente crucial, reiterava, de modo explícito, o direito de Israel existir como estado hebraico. Se o princípio de “dois estados” é hoje pacífico, os obstáculos a um eventual acordo que o concretize exigem que a Administração Obama fomente um clima de confiança que possa

30 Bush, George W. (2002), “President Bush Calls for a New Palestinian Leadership”, 24 de Junho. Disponível em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.htm>. Ver também Miller, Aaron David (2008), *The Much Too Promised Land: America's Elusive Search for Arab-Israeli Peace*. Nova Iorque: Bantam Books.

31 Sobre a posição da Administração Clinton em relação ao conflito israelo-palestiniano: Ross, Dennis (2004), *The Missing Peace: The Inside Story of the Fight for Middle East Peace*, Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux.

levar as partes a regressarem à mesa das negociações. Para que isso aconteça, torna-se necessário incentivar o surgimento de interlocutores palestinos e israelitas credíveis.

Relativamente à Autoridade Palestiniana, os objectivos de Washington passam por obstruir a tomada do poder pelo Hamas na totalidade da Autoridade Palestiniana, para assim evitar que a AP se transforme, definitivamente, num estado falhado, numa plataforma para destabilizar os estados circundantes. Note-se que o problema básico da Autoridade Palestiniana reside no descontentamento dos palestinos em relação à “velha guarda” da Fatah. Responsabilizada pela corrupção, pelo nepotismo e pela ausência de serviços sociais, a Fatah necessita agora de fazer uma transição para uma nova geração de líderes que permaneceram nos territórios nos anos em que a velha guarda de Arafat se encontrava no exílio. A personalidade mais consensual desta nova geração, Marwan Barghouti, encontra-se numa prisão israelita. A sua libertação que, de momento, não está prevista, constituiria um sinal que Telavive pretendia facultar a emergência de uma nova liderança palestina capaz de enfraquecer o Hamas. Certo, porém, é que o fracasso do Hamas em Gaza ainda não provocou o descontentamento generalizado, pelo que é de antecipar que a libertação de Barghouti aconteça se, com é esperado, a situação em Gaza se continuar a deteriorar.

Olhando para o panorama político israelita, dificilmente se antecipam avanços significativos nos tempos mais próximos. As fragilidades do Kadima, conjugadas com as profundas divisões no interior da Autoridade Palestiniana, tornam um acordo duvidoso. Dito de forma mais simples, parece que não existem interlocutores israelitas e palestinos com poder suficiente para quebrar o impasse. Neste quadro, não se vislumbram iniciativas americanas que possam obter êxito. Pelas razões expostas, a libertação de Marwan Barghouti pode ajudar a solidificar a posição palestina, mas não é de todo seguro que a parte israelita dispõe de condições políticas para responder a essa novidade.

Para Washington, a resolução da questão israelo-palestina (ou, pelo menos, o arranque de um novo processo de paz) é importante na medida em que poderá atenuar algum sentimento anti-americano no mundo árabe. Mas não é um objectivo que se sobrepõe aos restantes interesses de Washington na região. Dito de outra forma, a resolução da questão israelo-palestina não é, e nada leva a crer que venha a ser, o objectivo primeiro da Casa Branca. Até porque nenhum interesse vital americano é comprometido pela continuação do impasse: o petróleo escoa, enquanto que os receios em volta do Irão e dos movimentos islamitas garantem que os regimes moderados árabes continuarão a exigir a protecção de Washington.

A Aliança Estratégica com a Arábia Saudita

Em 14 Fevereiro de 1945, a bordo do navio USS Quincy, o presidente Franklin Roosevelt e o rei Ibn Saud selaram um acordo histórico: em troca do acesso aos recursos petrolíferos do país, os Estados Unidos comprometeram-se a garantir a segurança da casa real saudita. Na altura, dado que os EUA ainda produziam petróleo suficiente para satisfazer o seu consumo doméstico, a concessão atribuída à Aramaco representava uma penetração comercial importante em troca de um custo reduzido. Afinal, as ameaças enfrentadas pelo regime saudita eram, essencialmente, de natureza doméstica e, portanto, o papel regional dos EUA não carecia de expansão.

A relação com o reino seria redefinida após a guerra de 1973, e o subsequente embargo petrolífero liderado por Riade.³² Na óptica de Washington, a Arábia Saudita torna-se indispensável como estabilizador de preços. Durante a década de 70, a relação com os sauditas também se aprofundava em consequência dos receios da casa real quanto à crescente influência soviética na região. Apoiada por Moscovo, a Etiópia de Mengistu invade a Somália – um país aliado de Riade. Ao mesmo tempo, o regime marxista do Iémen do Sul tenta derrubar o governo pró-saudita do Iémen do Norte. Em 1979, a revolução iraniana e a invasão soviética do Afeganistão levam os sauditas a intensificar a sua relação com Washington (o que passa pela presença clandestina de militares americanos no reino que treinam a Guarda Nacional, o corpo responsável pela segurança interna). Recorde-se, também, que é em 1979 que a Grande Mesquita de Meca é ocupada por fundamentalistas que reivindicam o derrube da casa real.³³ Trata-se de um acontecimento que revela que a família al Saud enfrentava problemas de legitimidade doméstica e, por conseguinte, teria de reforçar o papel dos *wahabistas*, que exigiam um maior apoio à exportação da sua versão do Islão. O apoio concedido pelos sauditas aos *mujahedin* afegãos resultava desta reivindicação *wahabista*.

Após a investida iraquiana de 2003, que possibilitou a retirada célere das forças americanas que permaneciam no reino, o relacionamento bilateral tornou-se mais complexo. Por um lado, dado que a procura mundial de petróleo ultrapassou a capacidade de Riade de aumentar a sua produção, a Arábia Saudita perdeu alguma margem para estabilizar o preço deste recurso. Considerando os elevados preços praticados, o incentivo

32 Bronson, Rachel (2006), *Thicker Than Oil. America's Uneasy Partnership with Saudi Arabia*, Nova Iorque: Oxford University Press.

33 Torino, Yaroslavl (2007), *The Siege of Mecca: The Forgotten Uprising in Islam's Holiest Shrine and the Birth of al-Qaeda*. Nova Iorque: Doubleday.

para aumentar a produção também não era particularmente atractivo, especialmente porque Riade procurava novos clientes, entres os quais a China. Por outro lado, a instabilidade iraquiana e a nuclearização do Irão tornam a presença americana na região, e a garantia de segurança daí resultante, ainda mais decisiva para os países do Golfo Pérsico.³⁴ Se a nuclearização do Irão se consumir, a Arábia Saudita (e outros estados como o Egipto e a Turquia) enfrentará uma escolha problemática: desenvolver um arsenal nuclear próprio ou aprofundar a sua relação de segurança com os EUA. Por último, as dificuldades do regime, incluindo os problemas sociais crónicos que têm contribuído para o alastrar do fundamentalismo, levantam a eventualidade (apesar de improvável nesta altura) de se verificar o colapso da casa real e - verdadeiro cenário apocalíptico - a tomada de poder pelos islamitas.

À luz destas considerações, não há, a curto prazo, razões para esperar alterações à abordagem americana relativamente à Arábia Saudita. No entanto, a natureza do regime saudita ameaça, a longo prazo, gerar tensões entre os dois países. A este propósito, dois factores devem ser salientados. Primeiro, o *wahabismo* constitui um obstáculo à liberalização política que Barack Obama considerada essencial para refrear a radicalização que conduz ao jihadismo. Segundo, o presidente eleito defende a independência energética americana, um objectivo que traduz o reconhecimento de que os EUA estão demasiado dependentes do petróleo (e do *leverage* político-estratégico que proporciona) saudita. Acrescente-se que, para a opinião pública americana pós-11 de Setembro, a Arábia Saudita passou a ser olhada com receio e desconfiança. Das várias parcerias estratégicas estabelecidas por Washington na região, a saudita é a que mais inquietação provoca, até porque é a que mais danos pode provocar se descarrilar.

A Retirada Impossível

O derrube de Saddam Hussein proporcionou uma demonstração inequívoca do esmagador poderio militar dos EUA.³⁵ Se as operações militares que levaram ao derrube

34 Sobre a nuclearização do Irão, e as consequências estratégicas para os EUA, cf. Rato, Vasco e Lima, Bernardo Pires de (2007), "A Encruzilhada Iraniana: armas nucleares e consequências geoestratégicas", *Nação e Defesa*, N.º 117, Verão, pp. 179-196.

35 Cf. Gordon, Michael R. e Bernard E. Trainor (2007), *Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq*. Nova Iorque: Vintage, 2007 e Keegan, John (2005), *The Iraq War: The Offensive, from Victory in 21 Days to the Insurgent Aftermath*. Nova Iorque: Vintage.

de Saddam Hussein se pautaram pelo sucesso, é igualmente verdade que a fase subsequente da guerra – a ocupação e a transição para a soberania iraquiana – evidenciou sérios obstáculos e retrocessos. Desde o primeiro momento, verificou-se que existiam gravíssimas falhas no planeamento da ocupação: o modelo político a adoptar, o papel a desempenhar pelas elites iraquianas, a duração da ocupação e a hierarquização dos objectivos da reconstrução. Em retrospectiva, o contraste entre o sucesso da operação militar e o desnorte da ocupação revelou-se abismal.³⁶

Dois dados explicam as dificuldades iniciais da ocupação: primeiro, a incapacidade de manter a ordem pública nos dias que seguiram o colapso de Bagdad e, depois, a decisão de dismantelar as Forças Armadas e a Administração Pública.³⁷ Este dismantelamento dos dois pilares do Estado iraquiano – um imponderado plano de desbaatização inspirado pelas experiências japonesa e alemã – contribuiu para a mobilização da resistência às forças de ocupação e, como corolário, concedeu legitimidade aos grupos que se organizavam para expulsar as tropas da coligação. Mesmo assim, talvez tivesse sido possível evitar o pior se as autoridades de ocupação tivessem constituído um governo (ou outra entidade) suficientemente legítimo para evitar a espiral de violência.³⁸ Claro que muito dificilmente se poderia preservar a segurança recorrendo ao contingente militar reduzido destacado para o efeito. Seria esta conjugação de erros que mergulharia o Iraque na violência sectária.

O aumento – *surge* – de efectivos americanos, que marcou o abandono da estratégia de ocupação delineada por Rumsfeld, inverteu a situação no terreno. As tribos sunitas ergueram-se contra a al-Qaeda no Iraque e outras organizações que visavam provocar uma guerra civil entre xiitas e sunitas. A revolta das tribos contra os extremistas exigia uma aproximação aos americanos, capazes de protegerem a minoria sunita e, assim, criarem condições para a sua integração no processo político. Quanto aos confrontos violentos que alastravam pela comunidade xiita, dividida entre o pragmatismo de Ali al-Sistani e o nacionalismo exacerbado de Muqtada al-Sadr e do seu Exército Madhi, que

36 Cf. Ricks, Thomas E. (2007), *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq, 2003 to 2005*. Nova Iorque: Penguin; Packer, George (2005), *The Assassins' Gate: America in Iraq*. Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, e Allawi, Ali A. (2007), *The Occupation of Iraq. Winning the War, Losing the Peace*, New Haven: Yale University Press.

37 Cf. Bremer, L. Paul (2006), *My Year in Iraq: The Struggle to Build a Future of Hope*, Nova Iorque: Threshold Editions.

38 Para duas perspectivas críticas: Steele, Jonathan (2008), *Defeat: Why America and Britain Lost Iraq*. Berkeley: Counterpoint e Kaplan, Fred (2008), *Daydream Believers: How a Few Grand Ideas Wrecked American Power*. Hoboken: John Wiley & Sons.

exigia a retirada imediata das forças estrangeiras, o reforço do contingente americano permitia que fossem ocupadas as zonas até então dominadas pelas milícias. Por outras palavras, a capacidade de controlar localidades através de uma presença permanente retirou à resistência grande parte da sua implantação no terreno.

Possibilitando a redução da violência no Iraque, a *surge* abre caminho no sentido de uma solução política que possa proporcionar a estabilidade. Na medida em que constitui uma inversão da estratégia do “light footprint” definida por Donald Rumsfeld, a *surge* visava remedir a lacuna que permitiu a degradação da segurança depois da captura de Bagdade. Evidentemente, é demasiado cedo para se saber se a nova estratégia criará as condições necessárias para encontrar uma solução política sustentável que possa assegurar a estabilidade no país. De qualquer forma, parece estar excluído o cenário de guerra civil sangrenta e, em consequência, a divisão tripartida do Iraque. É certo que o agravamento de tensões na região, que aumentariam dramaticamente se se verificasse um ataque militar contra o Irão, pode fazer ressuscitar a violência sectária. Esse desfecho não pode, neste momento, ser excluído. Contudo, há razões para esperar que o rumo político seja marcado pela acomodação entre os sectores iraquianos.

Porém, muito dificilmente se assistirá a uma retirada plena das forças americanas do país. O recém-eleito presidente, Barack Obama, prometeu, ao longo da campanha eleitoral, efectuar a retirada em dezasseis meses.³⁹ Todavia, os acordos sobre a presença de tropas em discussão apontam para uma conclusão incontornável: os EUA manterão uma força no Iraque suficientemente robusta para assegurar a estabilidade no país. A partir das suas bases militares no Golfo Pérsico, e das alianças políticas consolidadas com a Jordânia e a Arábia Saudita, Washington continuará a ser um actor regional indispensável. Se se acrescentar o aumento da insegurança regional provocada pela estratégia nuclear de Teerão, antecipa-se uma aproximação de vários países da região aos Estados Unidos a fim de garantirem a sua segurança face a um Irão que demonstra inequívocas ambições hegemónicas.

Conclusões

Barack Obama aceita a mais importante das premissas que orientaram a política externa de George Bush: a falência do *status quo* e, como corolário, a necessidade de

³⁹ Cf. Obama, Barack (2007), “Remarks of Senator Barack Obama: A New Beginning”, 2 de Outubro. Disponível em: http://www.barackobama.com/2007/10/02/remarks_of_senator_barack_obam_27.php.

modificar a carta política do Médio Oriente.⁴⁰ Aceita que a democratização dos regimes autocráticos da região é essencial para combater o jihadismo, como também acredita que os regimes democráticos não se guerrearão, pelo que a democratização se afigura como uma condição para assegurar a pacificação da região. É certo que existem algumas divergências quanto à abordagem a delinear para a região; porém, há uma coincidência de pontos de vista entre Bush e o recém-eleito presidente no tocante ao objectivos estratégicos a atingir. Não há, pois, razão para antecipar rupturas na política externa de Washington para a região depois de Janeiro de 2009.

O sufrágio palestino de 2006, conjugado com as experiências de democratização libanesa e iraquiana, demonstraram os perigos inerentes à realização prematura de eleições. Por outras palavras, os EUA, em parceria com os seus aliados ocidentais, terão de formular uma estratégia gradualista de abertura que passará por incentivar a transformação económica, a dinamização da sociedade civil e o fomento de estados de direito. Trata-se de uma estratégia com vista à criação de condições que possam sustentar processos de democratização, particularmente a realização de eleições pluralistas e a construção de instituições credíveis. Evidentemente, uma estratégia com estas características acarreta um perigo que não pode ser escamoteado: a possibilidade de o processo de abertura ser demasiado gradual e, por conseguinte, facilitar a emergência dos islamitas. Dito de forma diferente, a questão que se coloca é como pode Washington encorajar a mudança sem, inadvertidamente, comprometer as alianças com regimes autocráticos que são indispensáveis para avançar os interesses regionais do país?

As posições assumidas por Barack Obama em relação ao Iraque e, em menor grau, ao Irão, poderiam indicar que a sua administração preconizará uma ruptura com a orientação delineada por George Bush.⁴¹ Não é, porém, o caso. Discordando da abordagem seguida em relação a estes dois focos de conflitualidade, Obama insistentemente manifesta o seu apoio à agenda de liberdade bushista. Vale, portanto, a pena enfatizar que existem mais pontos de convergência do que divergência entre o actual presidente republicano e o futuro presidente democrata, e acrescentar que as divergências são menores do que, à primeira vista, possa parecer.

40 Cf. Obama, Barack (2007), "Campaign 2008 - Renewing American Leadership", *Foreign Affairs*, Vol. 86, N.º 4, Julho/Agosto, pp. 263-276.

41 Para as propostas de Barack Obama para o Iraque e o Irão, cf. "Barack Obama and Joe Biden's to Secure America and Restore our Standing". Disponível no site oficial da campanha em http://origin.barackobama.com/issues/foreign_policy/

O Irão, os EUA e a Geopolítica do Golfo Pérsico

José Félix Ribeiro

Economista

Resumo

A geopolítica da energia no Golfo Pérsico tem sofrido alterações significativas. Por um lado, a dinâmica da oferta e da procura está a ser alterada pela emergência de novas potências; por outro, a relação privilegiada Arábia Saudita-EUA foi abalada pela tentativa americana de romper o modelo da OPEP no Iraque. Mas, mais importante, a transferência parcial do consumo do petróleo para o gás natural como hidrocarboneto mais procurado pelas economias desenvolvidas, está a criar uma mudança no grau de importância dos países produtores: a Rússia, o Irão e o Qatar, ricos em gás natural, tendem no longo prazo a sobrepor-se à Arábia Saudita. Este artigo analisa as consequências de todas estas alterações no panorama de Médio Oriente, concluindo que o futuro da região em muito dependerá das opções estratégicas da potência ainda dominante na região, os Estados Unidos.

Abstract

Iran, United States and the Geopolitics of the Persian Gulf

The geopolitics energy of the Persian Gulf is on the road to a process of transformation: the emergence of China and India is changing the demand curb and the privileged US-Saudi Arabia relationship has been shaken by the American attempt to break the OPEC dynamics in Iraq. But most important, developed countries are transferring their demand from oil to natural gas. As a result, there is an apparent shift from traditional suppliers to countries like Russia, Iran and Qatar, where natural gas is abundant, becoming more important than Saudi Arabia, in that context. This article analyses the consequences of all these transformations in the Middle East and concludes that the future largely depends on the strategic moves of the regional great power – the United States.

1. Introdução. Funções e Actores no Sistema Energético Mundial

A Estrutura do Sistema Energético Mundial é composta por Actores, Relações e Processos que concretizam um conjunto de Funções (ver Fig. 1) e de Mecanismos de Regulação que permitem reduzir as tensões entre objectivos contraditórios dos principais Actores.

Figura 1
Funções e Actores no Sistema Energético Mundial
Uma Imagem Simplificada



Indicam-se seguidamente algumas das características actuais dessa Estrutura que são mais relevantes para o tema em análise.

Os principais países consumidores de petróleo são os EUA, a China e o Japão, mas com o crescimento mais rápido da procura que dirigem ao mercado mundial de petróleo e gás natural, encontram-se a China e a Índia, estimando-se que em 2020 - se não houver interrupções graves nos seus processos de crescimento - venham a importar quatro vezes mais do que actualmente (20 milhões de barris/dia a comparar com os 5,4 milhões de

barris/dia actuais). Os EUA, a China e a Índia detêm as maiores reservas mundiais de carvão.

Os países da OPEP e a Rússia controlam a maior “fatia” de reservas de petróleo e gás natural disponíveis para se transformar em exportações para o mercado mundial. São as companhias nacionais da OPEP e do espaço ex-URSS que controlam a maior parte dessas reservas.

Os países da OPEP e a Rússia não têm interesse num esgotamento rápido das suas reservas, em particular se possuem muita população e revelam fortes ambições militares. A Rússia pretende reforçar a integração da produção dos países da Ásia Central no seu próprio dispositivo, como forma de melhor gerir a entrada na fase de maturidade das suas regiões energéticas tradicionais. O nacionalismo na gestão dos recursos energéticos por parte destes países traduz-se também em elevados níveis de ineficiência que limitam a sua capacidade de aumento de produção.

As companhias de petróleo estatais dos países produtores, quer os da OPEP, quer a Rússia (*NOC - National Oil Companies*), investem sobretudo no interior destes países, e necessitam da tecnologia disponível nas companhias privadas ocidentais se quiserem melhorar significativamente a eficiência das suas operações e descobrir mais reservas (nomeadamente no que se refere às tecnologias *offshore* e às tecnologias de exploração avançada das jazidas), com quem, no entanto, querem partilhar o menos possível da renda petrolífera.

As companhias estatais dos países da OPEP são instrumentos de políticas dos Estados, canalizando assim uma parte significativa dos seus lucros para o financiamento das políticas sociais, de infraestruturas e de defesa dos respectivos Estados, e não para o reinvestimento prioritário na prospecção e exploração nos seus próprios territórios.

Funções no Seio do Sistema Energético Mundial

No Sistema Energético Mundial distinguem-se um conjunto de funções desempenhadas por distintos actores - empresariais e estatais. Essas funções podem organizar-se em torno dos seguintes temas:

- Geração de procura de petróleo e gás natural dirigida ao mercado mundial - dominada pelas economias grandes consumidoras e/ou grandes importadoras; oferta de produção de petróleo e gás natural destinada ao mercado mundial;

- “Produção” de novas reservas de petróleo e gás natural por descoberta de jazidas; Geração de novas tecnologias de prospecção e exploração de petróleo e gás natural, incluindo as que permitem melhorar o rendimento de jazidas em exploração e aumentar o volume de reservas conhecidas;
- Regulação de curto prazo do mercado mundial de petróleo, sob o ponto de vista físico (quantidades transaccionadas); oferta de “serviços” de segurança de abastecimento energético, quer cedendo protecção militar a países produtores quer garantindo a segurança das *Sea Lanes of Communication (SLOC)* que permitem abastecer os principais países consumidores;
- Geração de tecnologias que dispensem a utilização ou reduzam a necessidade de utilização de petróleo e gás natural; utilização do petróleo como activo financeiro e reserva de valor mediante a intervenção nos mercados financeiros da energia (vd. mercado de futuros); controlo sobre reservas de outros combustíveis fósseis parcialmente concorrentes com o petróleo e/ou gás natural.

As companhias nacionais das economias emergentes – China e Índia – sendo também companhias estatais (*NOC – National Oil Companies*), têm objectivos diferentes das companhias nacionais dos países OPEP já que pretendem ampliar o mais possível a base de produção não OPEP, de preferência a que se localize no seu território (incluindo na plataforma continental) ou a que possa ser desenvolvida em países não OPEP que aceitem a presença de investimento directo estrangeiro no *upstream* e formas de partilha de resultados mais favoráveis. No entanto, procuram também chegar a alianças de fornecimento e de investimento com as *NOC*’s dos países da OPEP ou da Rússia. Mas no longo prazo irão precisar das companhias privadas ocidentais para a prospecção e exploração dos seus *offshore* e competem com elas no acesso a reservas em países não OPEP.

As companhias petrolíferas e de gás privadas (*IOC – International Oil Companies*) são tradicionalmente as principais responsáveis pela descoberta de novas jazidas de petróleo e gás natural fora da OPEP e da Rússia e as suas decisões dependem da sua rentabilidade comparada nos mercados de capitais. O aumento de custos de descoberta e exploração de novas jazidas, as dificuldades em entrar em novas regiões produtoras e a necessidade de valorizar as suas acções no mercado levaram a que várias delas reduzissem o investimento em prospecção, “devolvessem” aos accionistas parte dos resultados excepcionais dos últimos anos de altos preços, sob a forma de dividendos e de aquisição de acções próprias, e procurassem ampliar a sua base de reservas através de fusões e aquisições. As

IOC são hoje completamente minoritárias em termos de detenção de reservas, quando comparadas com as NOC (*National Oil Companies*).

A Arábia Saudita e os EUA detiveram historicamente o papel fundamental de reguladores conjunturais do mercado do petróleo, por via da existência de capacidades excedentárias de produção na Arábia Saudita e da dimensão das reservas estratégicas dos EUA (quando a Administração dos EUA aceita utilizá-las para intervir na regulação conjuntural do mercado). Mas o crescimento rápido da procura da Ásia e o limitado aumento de oferta por parte dos países OPEP reduziu inexoravelmente essa capacidade excedentária, enquanto que a tentativa dos EUA de romper o modelo OPEP no Iraque com a abertura do sector petrolífero *upstream* deste país às *International Oil Companies* (e eventualmente às NOC das economias emergentes da Ásia) em total contraste com o que se passa nos restantes países do Golfo, criou uma desconfiança duradoura da Arábia Saudita face aos EUA.

Os EUA têm desempenhado a função de “garante em última instância” da segurança no Golfo Pérsico e nas principais rotas de abastecimento de petróleo e gás natural, a nível mundial. Prosseguem o objectivo de impedir que um poder rival se torne dominante no Golfo Pérsico e, simultaneamente, ameaça a segurança de Israel.

A transferência parcial do consumo do petróleo para o gás natural como hidrocarboneto mais procurado pelas economias desenvolvidas, por razões ambientais e de maior eficiência económica na produção de electricidade (com as tecnologias de centrais de ciclo combinado utilizando o gás natural), altera a geoeconomia da energia, ao colocar a Rússia, o Irão e o Qatar como principais detentores de reservas de gás natural, em contraste com o que se passa com o petróleo em que a Arábia Saudita ocupa a destacada posição de líder (o que não se repete a nível do gás natural).

Por volta de 1970, várias províncias energéticas - de entre as quais as principais dos EUA - atingiram o pico de produção, a que se seguiu o primeiro choque petrolífero. Posteriormente “arrancaram” um conjunto de outras províncias exteriores à OPEP e à ex-URSS que asseguraram o crescimento da procura dos países desenvolvidos nas décadas seguintes. Por volta de 2002 várias dessas províncias começaram, por sua vez, a atingir o pico de produção, anunciando um novo choque petrolífero, actualmente em curso. Os países da OPEP e, em particular os do Golfo Pérsico onde se concentram as principais reservas de petróleo e também de gás natural do mundo, vêm assim reforçado o seu poder contratual na formação dos preços da energia. Se ao Golfo Pérsico se adicionar o Mar Cáspio reforça-se ainda mais a concentração de

reservas por explorar (Ver Mapa 1). A Ásia emergente está cada vez mais dependente do Golfo Pérsico, já que por si a Ásia-Pacífico detém pequenas reservas e outras regiões como a África ou a América Latina ficam suficientemente longe para virem a constituir fontes alternativas de primeiro plano para sustentarem o crescimento asiático.

Mapa 1
Petróleo e Gás Natural - do Golfo Pérsico ao Mar Cáspio
A "Estação de Serviço" do Mundo

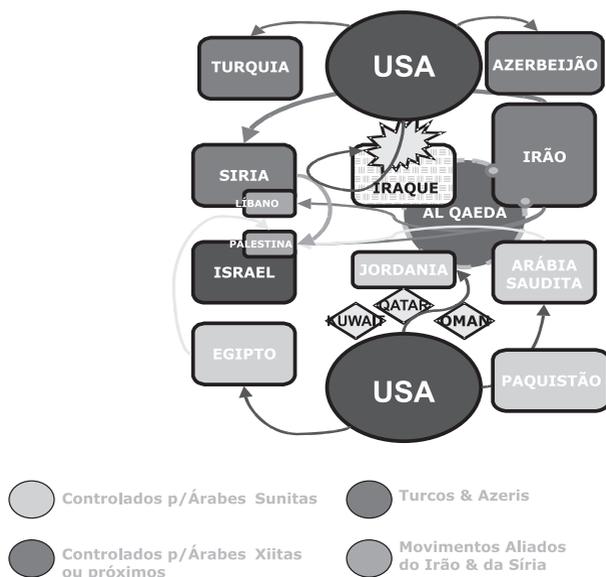


2. A Geopolítica do Golfo Pérsico. Irão *Versus* Arábia Saudita

O Golfo Pérsico, é uma região ocupada por um conjunto de Estados que entram na formação das estratégias regionais e estão divididos por factores religiosos e étnicos com

forte significado político. A divisão que separa árabes e persas, por um lado, com turcos, azeris e curdos como grupos étnicos relevantes para além desses dois; a divisão que separa islão sunita do islão xiita e que se sobrepõe à divisão anterior, separando o campo árabe e unindo no campo sunita, parte dos árabes, turcos e curdos, enquanto os azeris se integram no “campo” xiita.

Figura 2
A Actual Estrutura Geopolítica do Golfo Pérsico Alargado
Uma Hipótese



O que especifica a posição particular do Irão no Golfo Pérsico são duas características: o Irão é o “prémio” do Golfo Pérsico em termos económicos - reservas de gás natural, posição geográfica que facilita o acesso a outras regiões produtoras e a regiões consumidoras e potencial humano com elevada qualificação face aos países islâmicos vizinhos. Mas o Irão, em termos geopolíticos, é duplamente minoritário na região sendo dominado por persas numa vizinhança dominada por árabes, maioritariamente xiita numa vizinhança dominada por sunitas, tendo os xiitas no mundo árabe ocupado, nos

3. A Geopolítica do Golfo Pérsico: EUA, Iraque e Irão

Partindo da percepção dos interesses dos EUA na região do Golfo Pérsico e num contexto em que cada vez mais a Ásia Emergente – China e Índia – vão depender de fornecimentos energéticos dessa região, para os EUA manterem as melhores condições futuras de influência sobre a evolução de ambas as regiões precisam de se manter como a potência dominante. A manutenção dos EUA como potência dominante no Golfo Pérsico supõe que não surja nesta região nenhuma potência com autonomia para disputar aos EUA influência sobre os outros Estados da região e ameaçar a segurança de Israel, o que implica a frontal oposição dos EUA à nuclearização militar do Irão, por maior que possa ser o custo político e militar de impedir esse processo. Em termos geoeconómicos os EUA estão vitalmente interessados num aumento muito substancial da produção de petróleo e gás natural por parte dos países do Golfo Pérsico, como sendo a forma de comportar o inevitável aumento da procura da Ásia Emergente sem desencadear uma elevação exponencial dos preços do petróleo e gás natural no médio prazo ou seja, após um período em que ao aumento da procura mundial foi durante duas décadas assegurado pelo aumento da produção não OPEP, o esgotamento da base de produção mais recente não OPEP determina um regresso em força ao Golfo Pérsico, ao mesmo tempo que, em termos individuais, os EUA procurarão desenvolver outras fontes de abastecimento fora dessa região (das areias betuminosas do Canadá, ao *deep offshore*, inclusive no Ártico, o que supõe preços do petróleo muito superiores aos que prevaleceram de 1986 a 1998).

O aumento substancial da produção energética do Golfo Pérsico supõe um claro enfraquecimento da OPEP, exigindo uma ruptura na coesão do cartel, o que só poderá ser feito contra os interesses de longo prazo da Arábia Saudita, tradicional aliada dos EUA na região.

É a esta luz que se compreende a racionalidade da intervenção dos EUA no Iraque. Os EUA procederam de forma revolucionária no mundo árabe ao derrubar uma ditadura de base árabe sunita no Iraque e entregar o poder a uma coligação entre árabes xiitas – demograficamente maioritários – e curdos.

A aliança entre os EUA e as forças xiitas no Iraque veio colocar na defensiva a República Islâmica do Irão, por mais que esta se esforce por afirmar o contrário e isso por quatro razões. Primeiro porque, em termos religiosos, o alto clero xiita do Iraque e o alto clero xiita do Irão (estamos a falar dos Grandes Ayatollhas do Xiismo) opõem-se ou mantêm-se à margem das concepções políticas do Ayatollah Khomeini que inspiram a

República Islâmica do Irão o que retira, a prazo, legitimidade a esta, já que ela se entende como República com um fundamento religioso. Segundo porque ao apresentar-se como “protector” dos xiitas no Iraque, negociando indirectamente a evolução política do país com o mais respeitado dos Grandes Ayatollahs do Xiismo – o Ayatolah Sistani – os EUA retiram ao Irão o monopólio da influência no seio dos xiitas da região, por mais estreitas que tenham sido as relações com sectores da República islâmica por parte dos agrupamentos políticos xiitas do Iraque durante o regime de Saddam Hussein. Terceiro porque, em termos militares, os EUA dispõem de meios para suprimir a capacidade de retaliação do Irão sobre Israel, os aliados árabes dos EUA e as rotas do petróleo pelo estreito de Ormuz, sem que tenham de realizar nenhuma intervenção terrestre em larga escala. Ao dispor dos meios para liquidar a capacidade de retaliação do Irão estão numa posição altamente favorável para negociar o *dossier* nuclear do Irão de maneira a servir os seus objectivos e a enfraquecer, a prazo, a actual coligação de clero subalterno e guardas revolucionários que dirige o Irão. Quarto porque, em termos económicos, é do interesse dos xiitas, e também dos curdos, aumentar drasticamente a produção petrolífera do Iraque, destronando a breve trecho o Irão como segundo maior produtor da região. Estes interesses dos xiitas árabes do Iraque e dos curdos, são o resultado do aumento das receitas do petróleo nas suas respectivas regiões como uma condição de sobrevivência política futura face aos sunitas.

Os EUA necessitam de romper a actual convergência Irão, Síria e Hezbollah. Mas a única maneira de o fazer, sem ser à custa de intoleráveis e inaceitáveis concessões por parte de Israel, é enfraquecer de forma definitiva a influência política da ala mais radical dos Guardas Revolucionários no Irão, enfraquecimento resultante de um confronto interno no próprio Irão ou enfraquecimento resultante de um fracasso militar estrondoso, que acabe por resultar numa clarificação política no Irão, mesmo que, de início, assente em figuras do actual regime que não serão capazes de, durante muito tempo, travar as forças de democratização naquela que é a sociedade com mais forças de modernidade no Golfo Pérsico.

No futuro, os EUA assegurarão a máxima influência no Golfo Pérsico se conseguirem desempenhar simultaneamente três funções: garantir a segurança de Israel, mantendo a maior abertura face à constituição de um Estado palestiano viável, embora com contornos não inteiramente determinados pelo passado; proporcionar aos xiitas do Iraque o papel chave na recomposição política do País, desde que estes aceitem estabelecer uma base de entendimento com os sunitas, em torno nomeadamente da partilha das receitas do petróleo (e no longo prazo em torno da descoberta de novos campos petrolíferos nas

China e Médio Oriente: Energia, claro, mas não só...

Luis Tomé*

Professor na Universidade Autónoma de Lisboa e no Instituto de Estudos Superiores Militares

Resumo

As relações entre Pequim e o Médio Oriente são um fenómeno recente relacionado com a ressurgência da China como grande potência e as suas crescentes necessidades de abastecimento energético. A China é o segundo maior consumidor mundial de energia e o país que regista o mais rápido aumento de consumo petróleo e dependência energética, daí a aproximação ao Médio Oriente, onde se encontram as maiores reservas.

Nas suas relações com Estados do Médio Oriente (que já vão muito para além dos negócios energéticos) a China tem tido uma dupla preocupação: por um lado, aproveitar as hostilidades regionais face aos Estados Unidos, mas sem antagonizar a superpotência, cuja relação bilateral é o eixo central da política externa chinesa; por outro, desenvolver uma estratégia omni-direccional, isto é, estabelecer relações amigáveis e produtivas com *todos* os países da região, de modo a que *todos* contribuam para o fortalecimento do seu “poder nacional abrangente” e simultaneamente, evitar posicionar parcialmente a China nos complexos conflitos regionais.

Abstract

China and the Middle East: Energy, of course, not only...

The relationship between Beijing and the Middle East is a recent experience, originated by China's resurgence and its growing need for energy supplies. China is already the second world largest energy buyer reason which justifies its approach to the Middle East.

In its interaction with the Middle East region (which goes beyond business in the energy domain) China presents a double concern. On the one hand, it wants to take advantage from the regional hostilities toward the United States, without antagonizing it, once the Washington-Beijing bilateral relation is a main concern in China's foreign policy. On the other hand, it aims to maintain a omni-directional strategy, that is to establish friendly and productive relations with every state, so that they all accept China as a “broad national power”. Simultaneously, Beijing avoids taking a partial stand in any area dispute.

* O autor está a concluir o Doutoramento na Universidade de Coimbra com uma dissertação sobre segurança e geopolítica na Ásia Oriental com uma Bolsa de Investigação da FCT.

No Médio Oriente - área que Pequim descreve como “Ásia Ocidental e Norte de África”¹ -, a República Popular da China (RPC) é um actor relativamente recente, atraído, fundamentalmente, pelos fabulosos recursos energéticos ali existentes a fim de sustentar o seu “crescimento sob todas as formas”. A centralidade da energia faz com que, paradoxalmente, no muito complexo xadrez geopolítico do Médio Oriente, as relações de Pequim com os governos da região pareçam relativamente simples: sem disputas essenciais entre si, a ressurgente China procura avidamente o que aqueles controlam em abundância, isto é, gás e, sobretudo, petróleo. Porém, as interações entre a China e os países do Médio Oriente, bem como os respectivos interesses, políticas, estratégias e cálculos mútuos envolvem bem mais do que a compra e venda de energia: armamentos, investimento e comércio não-energéticos, ambições e rivalidades regionais e globais, segurança, interesses e relacionamentos respectivos com outros grandes actores, nomeadamente, a *hyperpuissance* Estados Unidos e o peso relativo da China nos assuntos regionais e da região na globalidade da política externa de Pequim são aspectos que influenciam e marcam profundamente a interface China-Médio Oriente.

Visões e Interesses Mútuos

A China não é apenas mais uma potência emergente, é a grande potência ressurgente que, depois de século e meio de perturbações internas e de humilhações externas que se sucederam a dois mil anos de proeminência e de um relativo sistema asiático sino-cêntrico, está novamente a reaparecer abalando a ordem asiática e internacional. Autêntico “panda de superlativos” de elevado potencial estratégico,² a ressurgência da RPC baseia-se numa impressionante ascensão económica nas últimas três décadas: entre 1978 e 2008, a China regista uma média de crescimento anual do PIB de cerca de 10%; só entre 1990 e 2008, o PIB real da China multiplicou dez vezes e o seu *share* no PIB mundial (baseado em

1 Na sua divisão por “Países e Regiões”, o MNE da RPC contempla a «*Western Asia and North Africa*», incluindo nesta região os seguintes países: Argélia, Arábia Saudita, Bahrein, Egipto, Emiratos Arabes Unidos, Iémen, Irão, Iraque, Israel, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Mauritània, Omã, Palestina, Qatar, Síria, Sudão, Tunísia e Turquia. Ver China, RP - MNE website.

2 Efectivamente, a China constitui uma civilização milenar com a mais longa História ininterrupta do mundo de mais de 4500 anos; é o país mais populoso do mundo com cerca de 1330 milhões de habitantes (um quinto da população mundial) e dispõe de um território com mais de 9,6 milhões de km², o que faz dela o quarto maior país do mundo e a que se somam, putativamente, algumas áreas indefinidas por disputas territoriais que mantém.

paridades de poder de compra - PPP) mais do que quadruplicou, saltando de 3,5%, em 1990 para perto de 12%, em 2008;³ similarmente, o peso da China no comércio mundial tem aumentado abruptamente representando, em 2007, cerca de 8% das importações mundiais e 11,6% das exportações mundiais, isto é, o dobro dos seus *share* de há apenas uma década atrás.⁴ A manterem-se as tendências actuais, o peso da China na economia mundial acentuar-se-á nos próximos anos e décadas: um estudo para a OCDE elaborado por Angus Maddison⁵ estima que, tão proximamente como 2030, a China possa surgir destacada como a maior economia do mundo com um PIB (baseado em PPP a níveis de 1990) de 22.983 mil milhões USD - comparativamente, esse estudo projecta para os EUA, nessa data, um PIB de 16.662 mil milhões USD, para a Índia 10.074 mil milhões USD, para o Japão 3.488 mil milhões USD e para a Rússia 2.017 mil milhões USD.

A significativa e continuada ascensão económica da China não só fazem dela a nova estrela da economia mundial como permite a Pequim instrumentalizar esse êxito na legitimação do seu regime comunista *tecno-nacionalista*,⁶ alimentar o fortalecimento estratégico-militar da China⁷ e expandir a sua influência político-diplomática. É impossível saber ao certo o rumo e os impactos futuros da ressurgência chinesa, mas é um facto que «*China's rapid rise over recent years as a regional political and economic power with growing global influence is an important element in today's strategic landscape, one that has significant implications for the region and the world*»⁸.

No entanto, o optimismo/alarmismo com que frequentemente se descreve, percebe e projecta a ressurgência da China, tende muitas a sobrevalorizar as capacidades e potencialidades chinesas e a subvalorizar as suas tremendas vulnerabilidades e os seus inúmeros constrangimentos, internos e externos.⁹ Além dos desafios associados à

3 FMI, 2008.

4 CE-External Trade e OMC.

5 2007: 95.

6 Romana, 2008 e 2005.

7 Com efeito, o Exército Popular de Libertação (EPL) chinês - o maior do mundo com um efectivo que ultrapassa, em 2008, os 2 milhões de soldados, a que se somam mais 650 mil elementos da Política Armada Popular paramilitar, outros tantos militares reservistas e ainda mais 10 milhões de membros de milícia organizados por todo o país - está a beneficiar grandemente do crescimento económico do país e a dispor daquele que será o segundo maior orçamento de defesa do mundo (entre 90 e 150 mil milhões USD, em 2008), tendo em marcha um vasto programa de modernização no âmbito do que Pequim apelida de «*revolução dos assuntos militares com características chinesas*» (China, RP, *Defesa Nacional da China 2006*; ver também, por exemplo, EUA-Dep. Defesa, 2008 e Carriço, 2008).

8 EUA-Dep. Defesa, 2008: I.

9 Sutter, 2008a e b.

unidade política e geoeconómica do país e à metamorfose do regime, a RPC é, por enquanto, um “país em desenvolvimento” – surge, por exemplo, na 81ª posição do ranking do Índice de Desenvolvimento Humano 2007-2008¹⁰ e constitui um exemplo paradigmático de “um país, todas as desigualdades”. Por isso, a sua prioridade é, precisamente, o desenvolvimento económico, a fim de «*Construir uma sociedade moderadamente próspera sob todos os aspectos*» e aumentar o seu «*poder nacional abrangente*».¹¹ Em matéria de política externa, consequentemente, os grandes objectivos da RPC passam por obter/contribuir para um ambiente regional e internacional que se mantenha favorável ao seu desenvolvimento e ao estabelecimento de relações produtivas que lhe permitam fortalecer o seu poder económico e militar e a sua influência política.¹²

Em conformidade com os seus objectivos globais, o crescente envolvimento da China no Médio Oriente é largamente orientado por motivações económico-comerciais: garantir o acesso à energia e aos mercados da região. De facto, para a China – segundo maior consumidor mundial de energia e país que regista o mais rápido aumento quer do consumo de petróleo quer da dependência das importações energéticas –, o Médio Oriente rico em petróleo e gás representa a mais importante fonte de abastecimento para suprir a sua crescente dependência de energia externa. Paralelamente, sendo o crescimento chinês baseado na internacionalização, Pequim encara o Médio Oriente enriquecido, de uma maneira geral, à custa da venda de energia, como um mercado atractivo quer para a colocação das exportações (incluindo armamentos) e dos investimentos chineses quer para a atracção de investimentos na China.

Na visão chinesa, o Médio Oriente não representa uma ameaça directa para a integridade da China, não está na sua esfera de influência e não é a prioridade da sua política externa e de segurança. O fortalecimento de laços cooperativos no Médio Oriente é visto, portanto, essencialmente, como um forte contributo para a segurança energética e o desenvolvimento económico da China, sendo os seus outros interesses políticos, militares e diplomáticos regionais relativamente subsidiários. Ainda assim, o reforço desses laços favorece outros interesses chineses: limita a possibilidade de eventuais apoios regionais às veleidades independentistas que põem em causa a unidade da China,

10 UNDP, 2007.

11 Ver *China's National Defense 2006* e Hu Jintao, 2007.

12 Sobre o impacto das preocupações e prioridades internas chinesas na formulação da política externa da RPC ver, por exemplo, Luis Tomé, 2008a, 2006 e 2001b; Robert Sutter, 2008b; Cármen Amado Mendes, 2008; e Heitor Romana, 2005.

em particular, dos Uígures muçulmanos do Xinjiang e de Taiwan; permite-lhe expandir as “relações mutuamente produtivas” e motivar *todos* os actores regionais, residentes e não residentes, a desenvolverem relações cooperativas com a China; e, enfim, aumenta o seu estatuto regional e internacional.

Tendo por base o interesse energético-comercial, a política da RPC no Médio Oriente reflecte outras duas preocupações fundamentais. A primeira é o desenvolvimento de relações amigáveis e produtivas com *todos* os países da região, o que requer uma postura de neutralidade nos conflitos e disputas entre os países do Médio Oriente e uma política verdadeiramente omni-direccional. A segunda é a projecção da ambicionada “multipolaridade” mas sem antagonizar os proeminentes EUA, o que implica alguma contenção nas suas manobras “anti-hegemónicas” e a gestão hábil dos seus interesses regionais no quadro dos interesses globais e de uma agenda bilateral com Washington muito mais vastos e, genericamente, prioritários.

Por seu lado, os povos e governos do Médio Oriente, à semelhança do resto do mundo, estão impressionados com a ressurgência da China, ainda para mais mostrando esta conseguir elevado crescimento económico sob um regime autoritário, aspecto comum a muitos regimes da região. Assim, globalmente, a China representa, por um lado, um novo e extraordinário cliente energético e parceiro comercial e, por outro, uma oportunidade política suplementar às tradicionais relações com outras grandes potências e actores “externos”.

De uma maneira geral, todos os povos e governos do Médio Oriente olham a China como amigável, inclusivamente a esmagadora maioria dos islâmicos que “esquecem” o rigoroso ateísmo de Pequim e a sua repressão contra os muçulmanos uígures do Xinjiang. Longe dos tempos da China revolucionária que apoiava “movimentos populares” locais contra os “governos marionetas nas mãos dos dois imperialismos” nos anos 1960 e 1970,¹³ a China é percebida agora mais como um poder *status quo*, sem conflitos nem disputas essenciais com qualquer país da região, sem aliados nem adversários regionais e sem a agenda política de outros “actores extra-regionais”. Os governos da região sentem-se particularmente confortáveis com a abordagem chinesa de “não intromissão nos assuntos internos” e de se concentrar, sobretudo, em fazer negócios e investir nas relações comerciais em vez de tentar fortalecer certos grupos da sociedade civil e reclamar reformas internas. Apreciam ainda a pragmática “diplomacia sim-sim” chinesa,

13 Sobre o papel e o envolvimento da China no Médio Oriente durante a Guerra Fria ver, por exemplo, Schichor, 1979; Behbehani, 1981; Harris, 1993; e Kumaraswamy, 1999.

isto é, desenvolver as áreas de interesse mútuo deixando de lado as questões susceptíveis de divergência.

A China não tem o peso e o papel dos EUA no Médio Oriente, mas a percepção regional é de que será cada vez mais relevante e pode ser fonte de estabilidade ou de instabilidade, pelo que é um parceiro a ter do “seu lado” e a evitar alienar a todo o custo, por razões económicas, políticas e estratégicas. Evidentemente, os interesses concretos na China têm outras cambiantes consoante o actor regional: por exemplo, Israel olha a China como mercado para escoar os seus armamentos, enquanto a generalidade dos outros países têm na China um importante fornecedor de armamentos; a Arábia Saudita, o Egipto ou os pequenos países do Golfo encaram a China como uma forma de ganharem maior margem de manobra nas suas relações com os EUA e a Europa, enquanto o Irão e a Síria ou o Hamas e o Hezbollah vêm na China um contra-peso no *vis a vis* face aos EUA.

O Médio Oriente tem um longo historial de envolvimento com a Europa, os EUA, a Rússia ou mesmo o Japão. A RPC é um actor regional relativamente recente mas, na visão da generalidade dos povos e governos do Médio Oriente, um bom investimento no seu futuro.

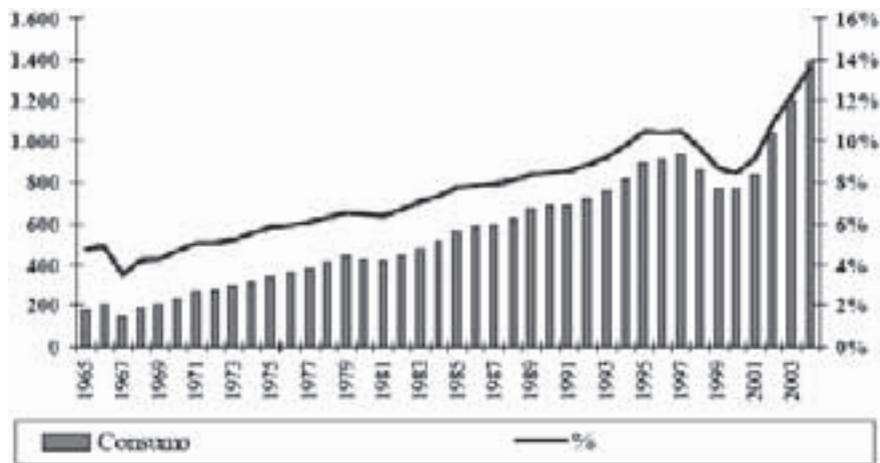
Energia

Convém ter presente que a China é uma potência rica em recursos energéticos: actualmente, é o maior produtor mundial de carvão, o segundo maior produtor de energia (logo atrás dos EUA) e o quinto maior produtor de petróleo (IEA/AIE). Simplesmente, o elevado e continuado ritmo de crescimento económico e, concretamente, as rápidas industrialização, urbanização, electrificação e motorização fizeram aumentar significativamente o consumo de energia na China. A produção interna deixou, assim, de ser suficiente para satisfazer a crescente procura, pelo que a China passou a ser num importador energético a partir de 1993, com o hiato entre a produção interna e o consumo nacional a aumentar drasticamente a partir do ano 2000, fazendo disparar o peso proporcional das importações no total do consumo de energia na China.

Presentemente, a China é já o segundo maior consumidor mundial de energia com um *share* que ascende aos 15% e o segundo maior consumidor de petróleo (ultrapassada apenas pelos EUA), consumindo 8,5% do total da produção mundial de petróleo. Apesar do petróleo representar apenas cerca de 20% do total da energia utilizada na China - para

74% do muito poluente carvão, 3% de gás natural e 3% entre a hidro-energia, a energia nuclear e outras fontes¹⁴ -, é em relação ao petróleo que a dependência externa é mais saliente já que a China importa cerca de 55% do total do petróleo que consome.¹⁵

Figura 1
Consumo de Energia na China, 1965-2004
 (milhões de toneladas de equivalente de petróleo e % do consumo mundial)



Fonte: IEA/AIE e OMC.

«A falta de petróleo e gás natural tornou-se um factor restritivo no desenvolvimento económico e social do nosso país», conforme reconheceu o Primeiro-Ministro chinês Wen Jiabao¹⁶ - por isso, a energia tornou-se num interesse vital para o desenvolvimento e a segurança da China. Preocupado com a dependência energética, o Governo chinês tem procurado tomar medidas,¹⁷ incluindo a criação de uma reserva estratégica de petróleo, o lançamento de um gigantesco programa de investimentos na melhoria, reconversão e construção de infra-estruturas energéticas, o impulso à diversificação das fontes de

¹⁴ APEC, 2008: 44-45.

¹⁵ Ibid.; e IEA/AIE, 2008 e 2007.

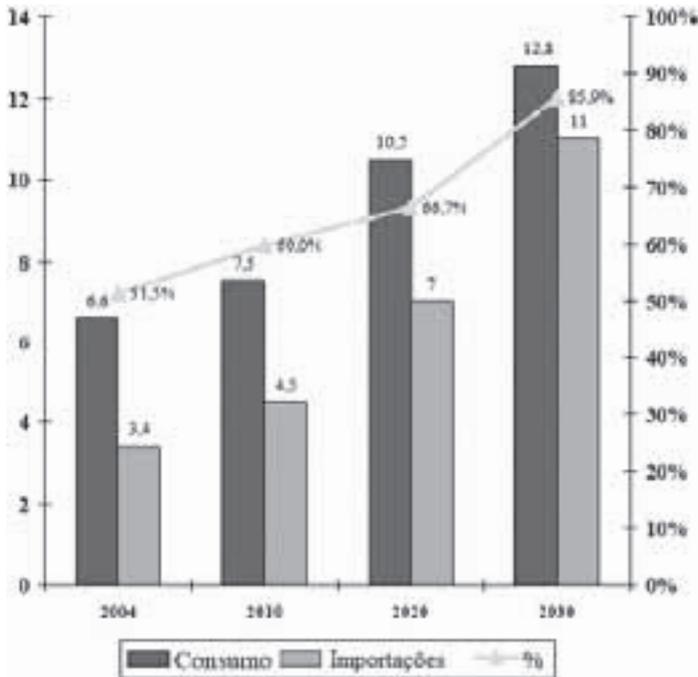
¹⁶ Cit. in EUA-Dep. Defesa, 2005: 10.

¹⁷ As preocupações chinesas e as respectivas políticas em matéria de energia deram, inclusivamente, origem ao Livro Branco "China's Energy Conditions and Policies" (ChinaRP, 2007). Ver também APEC Energy Overview 2007, 2008: 44-55; e IEA/AIE, 2007.

energia e o apoio a uma vasta política de aquisições e fusões energéticas no estrangeiro efectuadas pelos grandes conglomerados energéticos chineses.

A realidade é que a tendência aponta para o agravamento da dependência chinesa das importações de energia, nomeadamente, petróleo: calcula-se que a parcela chinesa na procura mundial de energia passe dos actuais 15% para os 20% em 2030 e que o seu *share* na procura mundial de petróleo ascenda de 8,5%, actualmente para 11%, em 2030.¹⁸ Ou seja, o peso proporcional das importações no consumo total de energia na China aumentará ainda mais, podendo chegar, no caso do petróleo, aos 70-75% em 2020-2025 e aos 80-85% em 2030.

Figura 2
China: Dependência das Importações de Petróleo, 2004-2030



Fonte: Bustelo, 2005: 17 - Gráfico 9.

¹⁸ Isbell, 2006: 4; ver também *IEA/AIE website Statistics e 2007*.

A sede de energia orienta, portanto, grande parte da política externa e de segurança da China, preocupada em garantir, por um lado, o acesso às regiões ricas em recursos energéticos pelo desenvolvimento de relações com os países produtores e exportadores de petróleo e gás e, por outro, a segurança das rotas de abastecimento marítimo e dos oleodutos e gasodutos que fazem chegar a energia ao seu território.¹⁹ O crescente interesse e envolvimento chinês no Médio Oriente, na Ásia Central, em África ou na América Latina e a atenção que Pequim devota aos desenvolvimentos geopolíticos nessas regiões e também no Oceano Índico, no Atlântico Sul e no Sudeste Asiático ou nos Estreitos de Ormuz e de Malaca e no Mar da China Meridional²⁰ estão amplamente relacionados com preocupações de segurança energética. Naturalmente, a entrada da ressurgente China no “grande jogo” energético mundial acarreta um potencial suplementar quer de competição quer de cooperação, razão pela qual concluíamos num outro trabalho que a energia poderá ser uma das duas principais questões (a outra é Taiwan) a servir de referência para aferir se a China é, afinal, “gato preto ou gato branco”, ou seja, o sentido da evolução do seu comportamento geoestratégico.²¹

Assim, tal como no passado a energia levou os EUA para o Médio Oriente, atrai actualmente também a China para esta região. Representando cerca de 31% da produção mundial e 61% das reservas mundiais conhecidas de petróleo, o Médio Oriente tem um significado muito superior a qualquer das outras regiões onde a China também busca energia e diversificação, nomeadamente, a África e a Eurásia que representam 12,1% e 21,6% da produção mundial e 9,7% e 12% das reservas mundiais de petróleo, respectivamente.²² Acresce que, além dos seus fabulosos recursos energéticos, a localização geográfica do Médio Oriente torna comparativamente menos oneroso o acesso e o transporte (essencialmente, marítimo, através do Estreito de Ormuz-Índico-Mar da China Meridional) de petróleo para a China. Os países do Médio Oriente dispõem ainda, na sua maioria, de excelentes infra-estruturas para a exploração, produção e distribuição energética, podendo responder com maior facilidade ao aumento da procura chinesa de energia.²³

19 Ver Ribeiro, Azevedo e Trindade, 2008.

20 Sobre as rotas marítimas na Ásia-Pacífico e suas implicações geoestratégicas ver, por exemplo, Almirante António Emílio Sacchetti, 2008.

21 Tomé, 2006: 25-32.

22 Xin, 2008: Table 1.

23 Jin, 2005.

Mapa 1
Rotas Marítimas Críticas de Abastecimento Energético para a China



Fonte: EUA-Dep. Defesa, *Military Power of PRChina 2008*: 12 - Figure 2.

O conjunto destas condições ajuda a explicar o facto do Médio Oriente ser a principal região fornecedora de petróleo à China, representando cerca de 50% do total das importações chinesas de petróleo e 20% do total do petróleo usado na China - por comparação, a África representa sensivelmente 30% e a Eurásia 20% das importações petrolíferas chinesas. Ajuda ainda a explicar a complexidade e a dificuldade da China substituir o Médio Oriente por outras regiões como principal fonte abastecedora de petróleo - pelo contrário, a tendência aponta para o aumento da dependência chinesa do petróleo do Médio Oriente, região cuja parcela no total das importações petrolíferas chinesas se estima poder atingir os 70% em 2015.²⁴

24 Calabrese, 2005.

Aos interesses e política energética do governo chinês no Médio Oriente juntam-se os objectivos comerciais dos grandes conglomerados energéticos chineses. As quatro principais companhias petrolíferas nacionais – *Chinese National Petroleum Corporation (CNPC)/PetroChina*, *China Petrochemical Corporation (Sinopec)*, *China National Offshore Oil Corporation (CNOOC)* e *China National Chemical Import and Export Corporation (Sinochem)* – empregam conjuntamente mais de 3 milhões de pessoas e dominam a quase totalidade do mercado interno. Ora, mais de 90% dos seus dividendos actuais são dependentes das actividades “intra-Grande Muralha”, o que representa um problema não só pela rápida depredação dos recursos na China mas também pela expectável redução dos apoios governamentais e da crescente competição oriunda de outras companhias nacionais e estrangeiras em virtude dos compromissos no quadro da OMC, podendo pôr em causa a viabilidade daqueles conglomerados e a “harmonia social” na China.²⁵ Também por isto, na última década, tem-se assistido a uma vaga de internacionalização destas companhias, em particular, no Médio Oriente, tirando largamente partido da janela de oportunidade aberta por Pequim junto dos governos da região²⁶ e investindo significativamente em projectos de exploração e produção de energia, infraestruturas, refinarias e petroquímicos: só a Sinopec está envolvida em mais de 120 projectos de petróleo e gás no Médio Oriente.²⁷ Embora as companhias chinesas também invistam e participem activamente em projectos energéticos em países como o Kuwait, Omã, Qatar, Síria, Emiratos Árabes Unidos e Iémen, a ênfase incide sobre os três maiores produtores petrolíferos regionais, i. é, Arábia Saudita, Irão e Iraque, se bem que a natureza da sua interdependência seja distinta de parceiro para parceiro, como veremos mais adiante.

25 Xin, 2008.

26 O governo chinês concentra-se nas macro-medidas de maneira a assegurar um ambiente favorável aos negócios energéticos, por exemplo, usando a sua influência política, conduzindo uma muito activa diplomacia energética, promovendo as interdependências económicas e comerciais, encorajando (e subsidiando) o investimento directo das companhias chinesas na região e permitindo o investimento dos países e companhias do Médio Oriente no sector energético, e não só, na China.

27 Alterman e Garver, 2008: 6.

Quadro 1
Uma Década de Investimentos Energéticos China-Médio Oriente,
1997-2007

Ano	País	Companhia da RPC	Descrição
1997	Iraque	CNPC	Acordo para produção partilhada e desenvolvimento do campo al-Ahdab durante 22 anos, no valor estimado de 1.3 mil milhões USD.
1998	Egipto	CNPC	Acordo com duas empresas egípcias para a criação de uma companhia de investimentos conjunta.
2001	Irão	Sinopec	Acordo de 150 milhões USD para conceber e construir um terminal petrolífero em Neka e modernizar as refinarias de Rey e Tabris.
2003	Argélia	CNPC	Acordo para investir 31 milhões USD durante três anos na prospecção de petróleo e gás.
2004	Arábia Saudita	Sinopec	Acordo para exploração e produção de gás com a Aramco saudita, no valor de 300 milhões USD.
2004	Egipto	Petrochina	Acordo de investimento petrolífero.
2004	Argélia	CNPC e Sinopec	Concessão da exploração de três blocos.
2004	Líbia	Governo da RPC	Acordo para a compra de 10 milhões de barris de petróleo, valor estimado de 300 milhões USD.
2004	Irão	Sinopec	Memorando de entendimento para a compra de 10 milhões de toneladas de Gás Natural Liquefeito (LNG) anualmente, durante 25 anos, em troca do desenvolvimento do campo de Yadavaran.
2004	Arábia Saudita (na província chinesa de Fujian)	Sinopec	Acordo para modernizar e triplicar a capacidade da refinaria de Quanzhou em cooperação com a Aramco saudita e a ExxonMobil americana, avaliado em 3.5 mil milhões USD.
2006	Arábia Saudita (na ilha chinesa de Hainão)	Governos, Sinopec	Acordo para criar um complexo para reserva petrolífera de 10 milhões de metros cúbicos na ilha chinesa de Hainão.
2007	Iraque	CNPC	Reconfirmação do acordo de 1997 para desenvolver o campo de al-Ahdad em troca do perdão de grande parte da dívida iraquiana à China.
2007	Irão	CNOOC	Acordo para o desenvolvimento do campo de gás natural North Pars.
2007	Irão	Sinopec	Contrato de 2 mil milhões USD para a 1ª fase do desenvolvimento do campo de Yadavaran, prosseguindo o acordo de 2004.

Fonte: Alterman e Garver, 2008: 25 - Table 2.1.

Comércio e Investimento

A China e o Médio Oriente são parceiros cada vez mais relevantes nas respectivas relações económicas e comerciais – a prová-lo estão as contínuas subidas da China no ranking dos principais parceiros comerciais dos países do Médio Oriente e vice-versa.²⁸ Tal como para a generalidade do mundo, a ressurgente China é um mercado extremamente apetecível para os produtores, investidores e exportadores do Médio Oriente em virtude da sua dimensão demográfica, rápido crescimento económico e classe de consumidores em contínua expansão. Por isso, além de grande cliente energético, a China apresenta um enorme potencial para outras exportações (em particular, de produtos químicos e petroquímicos, fertilizantes, plásticos e metais como o alumínio ou aço) e outros investimentos não energéticos, tanto mais que o *boom* dos preços do petróleo nos últimos anos tem disponibilizado mais capital para os governos, companhias e investidores desta região – fazendo, por exemplo, dos seis países do *Gulf Cooperation Council* (GCC)²⁹ os maiores acumuladores de capital no Médio Oriente, com reservas oficiais que se estimam poder saltar dos 51 mil milhões USD, em 2002 para os 150 mil milhões USD, em 2012.³⁰ A verdade é que se regista, nos últimos anos, um aumento das exportações e dos investimentos, energéticos e não energéticos, desta região na direcção da China, tanto em termos absolutos como relativos.

Paralelamente, e à semelhança do que acontece um pouco por todo o globo, o Médio Oriente tem sido atraído pelos produtos chineses de baixo custo que vêm conquistando quotas de mercado e inundando os espaços comerciais da região. A RPC, de facto, exporta abundantemente para o Médio Oriente, em particular, maquinaria e equipamentos/ /componentes de transportes (incluindo carros e motociclos cujas exportações para esta região dispararam desde o ano 2000), outros bens de consumo manufacturados e semi-manufacturados (incluindo electrónica), têxteis e vestuário e produtos agrícolas, fazendo com que a balança comercial com a região seja relativamente balanceada apesar das importações massivas chinesas de energia.

Em 2007, os principais parceiros comerciais (importações + exportações) da China no Médio Oriente foram a Arábia Saudita (num volume total que atingiu os 18.2 mil milhões

28 Ver OMC *Statistics Database*.

29 O *Cooperation for the Arab States of the Gulf* ou, simplesmente, *Gulf Cooperation Council* é uma organização regional criada em Maio de 1981 e que junta a Arábia Saudita, o Bahrein, os Emiratos Árabes Unidos, o Kuwait, Omã e Qatar.

30 *Economist Intelligence Unit*, 2007.

de Euros), os Emiratos Árabes Unidos (14.6 mil milhões EUR) e o Irão (14.5 mil milhões EUR), sendo que com o conjunto dos seis países do GCC o comércio bilateral global foi de sensivelmente 42 mil milhões EUR. Os maiores importadores regionais de produtos chineses foram a Arábia Saudita (12.6 mil milhões EUR), o Irão (9.7 mil milhões EUR) e Omã (quase 5 mil milhões EUR), cifrando-se o montante das importações chinesas do grupo GCC em cerca de 20 mil milhões EUR. E os maiores destinatários das exportações chinesas para o Médio Oriente foram os Emiratos Árabes Unidos (12.3 mil milhões EUR), a Turquia (7.8 mil milhões EUR) e a Arábia Saudita (5.6 mil milhões EUR), sendo o valor para o conjunto dos seis GCC de cerca de 22 mil milhões EUR.³¹

Tanto parte dos países do Médio Oriente como a China são grandes destinos de investimentos estrangeiros, mas são também, e cada vez mais, importantes investidores no estrangeiro, incluindo no mercado de capitais, procurando, naturalmente, os mercados que lhes permitam obter os mais elevados dividendos. Ora, o Médio Oriente para os investidores chineses e a China para os investidores do Médio Oriente são mútua e crescentemente encarados como mercados particularmente promissores para os respectivos investimentos e muito para lá da área da energia.³²

³¹ Ver adiante Quadro 3.

³² Exemplos disso constituem os investimentos, ambos em 2006, de 720 milhões USD da *Kuwait Investment Authority* e de 206 milhões USD da *Qatar Investment Authority* no *Industrial and Commercial Bank of China* (ICBC), o maior banco chinês, tendo este conseguido que o *Qatar Financial Center* aprovasse, em Fevereiro de 2008, a abertura de uma filial em Doha, a primeira vez que tal acontece com um banco chinês na região do Golfo Pérsico (Xinhua News Agency, 2008). A *Kuwait Investment Authority* também tem 15% da *Kuwait China Investment Company* (KCIC) criada em 2005 para gerir fundos no valor de 200 milhões USD de investimentos do Golfo na China (Rein, 2008). Em Fevereiro de 2008, a *Qatar Investment Authority* assinou um acordo com a Singapore's Keppel Corporation para um investimento conjunto numa "eco-cidade" de 30 km² em Tianjin, China, modelo de desenvolvimento sustentável a prosseguir futuramente noutras cidades chinesas (ibid.).

Os grandes investimentos chineses não energéticos no Médio Oriente também se sucedem: a *Hebei Zhongxing Automobile* da China aliou-se à *Iyas Company for Manufacturing Automobiles* e à *Jordan Investment Board* para a construção da primeira fábrica de automóveis na Jordânia no valor de 30 milhões USD, com o acordo a prever que os engenheiros jordanos tenham formação na China; no Egipto, o *China Export-Import Bank* concedeu um empréstimo de 16.3 milhões USD à *Egyptian Holding Company for Cotton Spinning and Weaving* para a reconversão de uma fábrica de poliéster e outro empréstimo de 20 milhões para a renovação do *Cairo International Conference Centre* (CICC); o *Citic Group*, maior companhia estatal chinesa, também planeia investir 800 milhões de USD numa fábrica de alumínio em Ismailia, junto ao Canal do Suez, prevendo escoar a maior parte da produção para a China; o *China National Chemical Engineering Company* (CNCEC) e o grupo Al-Kharafi do Kuwait planeiam investir 700 milhões USD na construção de uma fábrica de produtos químicos em Fayoum, Egipto; a *Alluminum of China* (Chalco), maior produtora de alumínio chinesa, assinou um acordo com parceiros Malaio e Saudita, em Outubro de 2007, para a construção de uma gigantesca fábrica de alumínio na Arábia Saudita que representa um investimento global de 3 mil milhões USD; etc, etc.

Outro sector que cada vez mais interliga a China e o Médio Oriente é o turismo: só entre 2001 e 2007, por exemplo, o número de turistas chineses no emirato do Dubai e no Egipto duplicou. De facto, com o turismo em franco desenvolvimento no Médio Oriente e sendo a China o país que mais novos turistas vem gerando, é enorme o potencial de expansão deste mercado altamente lucrativo – os países desta região esperam captar grande parte dos previstos 100 milhões de turistas chineses em 2015.

A China tornou-se, portanto, num parceiro económico-comercial estratégico para a generalidade dos países do Médio Oriente e vice-versa. A contribuir para o incremento do comércio e do investimento China-Médio Oriente estão os interesses comuns e mútuos tanto dos governos como dos empresários, as complementaridades e crescentes capacidades económicas respectivas e também a ausência de grandes obstáculos políticos. Entretanto, a fim de fortalecer os laços políticos, económicos e estratégicos entre a China e os Países Árabes, foi estabelecido, em Janeiro de 2004, o *China-Arab Cooperation Forum*, tornando-se um dos principais veículos de promoção das interações China-Médio Oriente. Outros quadros regionais com quem a China vem promovendo relações são a *Greater Arab Free Trade Area* (GAFTA)³³ e, sobretudo, o *Gulf Cooperation Council* (GCC) com quem Pequim planeia instituir uma Zona de Comércio Livre China-Médio Oriente.

As “vantagens comparativas” económicas e políticas da RPC fazem crer que o seu peso na actividade comercial do Médio Oriente aumente no futuro: por exemplo, o Egipto projecta que a RPC ultrapasse os EUA como seu maior parceiro comercial até 2012 e pretende aumentar o seu *share* quer nas exportações chinesas quer nas reexportações para a Europa tornando mais atractivas as tarifas de trânsito através do Canal do Suez para os produtos chineses.³⁴ Os intercâmbios comerciais entre a China e o Médio Oriente duplicaram de valor desde 2000 e cresceram duas vezes mais rápido do que o comércio entre o Médio Oriente e os EUA ou a Europa.³⁵ O objectivo chinês é elevar o comércio com o Médio Oriente a 100 mil milhões USD até 2010, o que significa quase duplicar o valor de 51.3 mil milhões USD registado em 2005 – impressiona, tanto mais se tivermos em consideração que, em 1991, o comércio total China-Médio Oriente não chegava aos 3 mil milhões USD.³⁶ É, de facto, a «nova rota da seda entre novos-ricos».³⁷

33 Instituída em Janeiro de 2005 pela Liga Árabe, tornando-se um novo bloco económico regional com 17 países membros e uma população total de mais de 280 milhões de pessoas.

34 Alterman e Garver, 2008: 75.

35 Rein, 2008.

36 OMC *International Trade and Tariff Data*.

37 Rein, 2008.

Apesar deste crescimento substancial convém, no entanto, ter os intercâmbios económicos e comerciais China-Médio Oriente na devida perspectiva. Efectivamente, a China ainda não tem para o Médio Oriente e o Médio Oriente não tem para a China, longe disso, o significado de outros actores como a UE, os EUA ou o Japão. Isto é óbvio em termos de investimento directo estrangeiro, ajuda ao desenvolvimento, serviços ou alta tecnologia, mas é igualmente visível no domínio comercial. Em 2007, a RPC foi o primeiro 1º comercial apenas do Iémen e de Omã, sendo o 2º do Irão, o 3º dos Emiratos Árabes Unidos, Egipto, Líbia e Turquia, o 4º para o conjunto dos seis GCC, Jordânia e Israel, o 5º da Arábia Saudita e Líbano, o 6º do Iraque, Kuwait e Síria, o 7º do Bahrein e o 9º do Qatar (ver Quadro 2).

Mais significativo ainda é o facto do Médio Oriente pesar relativamente pouco no comércio global da China: mesmo incluindo a energia e os armamentos, o Médio Oriente representa pouco mais de 1% do investimento chinês no estrangeiro e cerca de 4% do total do comércio externo da RPC (no valor de 60 mil milhões EUR), em 2007, muito aquém do significado da UE (1º parceiro comercial da China com quase 260 mil milhões EUR e um *share* de 17,3%), dos EUA (225.5 mil milhões EUR e parcela de 15%) ou do Japão (171.8 mil milhões EUR com 11,4% de *share*). Os seis países do GCC juntos representam uma quota de apenas 2,8% no comércio global da China e somente a Arábia Saudita (no 15º posto e um *share* de 1,2%), os Emiratos Árabes Unidos (17º e uma parcela de 1%) e o Irão (18º lugar também com um *share* de sensivelmente 1%) aparecem no top 20 dos principais parceiros comerciais da China, ainda que o conjunto dos Estados membros da UE sejam contabilizados como um só parceiro (ver Quadro 3). Naturalmente, nos seus cálculos, quer Pequim quer os governos do Médio Oriente quer ainda os outros actores co-relacionados ponderam esta realidade nas suas interações mútuas e nas respectivas políticas regionais e globais.

Quadro 2
Significado da RPC na actividade comercial
dos parceiros do Médio Oriente, em 2007

	China nas Importações		China nas Exportações		China no Comércio Total	
	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%
Arábia Saudita	3	9,4	5	8,2	5	8,6
Bahrein	6	4,1	n.a.	n.a.	7	1,5
Emiratos Árabes Unidos	2	13,2	9	2,3	3	8,1
Egipto	3	9,8	14	0,9	3	6,9
Iémen	3	12,1	1	21,9	1	16,3
Irão	2	14,4	3	14,5	2	14,5
Iraque	6	4,6	8	2,6	6	3,4
Israel	3	6,2	6	1,9	4	4,1
Jordânia	3	9,8	13	1,1	4	7,3
Kuwait	4	7,1	6	5,2	6	5,8
Líbano	4	5,9	n.a.	n.a.	5	4,8
Líbia	2	7,6	4	3	3	4,1
Omã	6	3,7	1	24,2	1	16,5
Qatar	6	2,8	7	1,6	9	2,1
Síria	3	9,1	n.a.	n.a.	6	5,6
Turquia	3	7,9	15	1	3	5,2
6 GCC*	3	10,1	5	6,3	4	7,8

Nota: * 6 GCC = Arábia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omã e Qatar. As posições nestes rankings assumem o conjunto dos Estados membros da UE como um parceiro único, não os discriminando individualmente.

Fonte: Comissão Europeia *website*, *External Trade - Bilateral Trade Relations*.

Quadro 3
Significado dos Países do Médio Oriente no Top 20
dos principais parceiros comerciais da RPC, em 2007

Importações China de...				Exportações China para...				Comércio Total (Imp+Exp) China...			
Rank	Parceiros	Milhões EUR	%	Rank	Parceiros	Milhões EUR	%	Rank	Parceiros	Milhões EUR	%
1	Japão	96.964	15,3	1	UE	179.604	20,6	1	UE	259.985	17,3
2	UE	80.381	12,7	2	EUA	173.593	19,9	2	EUA	225.586	15
3	Coreia Sul	76.561	12,1	3	Hong Kong	131.905	15,1	3	Japão	171.851	11,4
4	EUA	51.993	8,2	4	Japão	74.888	8,6	4	Hong Kong	151.937	10,1
5	Malásia	20.119	3,2	5	Coreia Sul	40.695	4,7	5	Coreia Sul	117.257	7,8
13	Arábia Saudita	12.615	2	12	Emiratos Árabes Unidos	12.382	1,4	15	Arábia Saudita	18.242	1,2
15	Irão	9.173	1,5	18	Turquia	7.830	0,9	17	Emiratos Árabes Unidos	14.632	1
20	Omã	4.962	0,8	19	Arábia Saudita	5.627	0,6	18	Irão	14.450	1
–	6 GCC*	20.047	3,1	–	6 GCC*	22.070	2,5	–	6 GCC*	42.116	2,8

Nota * e Fonte: Ibid..

Armamentos

Qualquer reflexão sobre a China e o Médio Oriente implica, necessariamente, abordar as transacções de armamentos, já que estamos perante alguns dos maiores actores mundiais nesse mercado. Destinando à Defesa parte dos recursos resultantes do seu crescimento económico na prossecução da “*revolução dos assuntos militares com características chinesas*”, a RPC tem adquirido massivamente armamentos no estrangeiro, sendo talvez mesmo o maior importador mundial: segundo o *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI Arms Transfers Database)*, entre 2003 e 2007, a RPC foi o primeiro importador mundial de armamentos com uma quota de 12% do total.³⁸ Por seu lado, o

³⁸ Como sempre acontece nestas matérias, os rankings e os *shares* variam consoante as fontes. Por exemplo, diferentemente do SIPRI, um relatório do *Congressional Research Service* sobre as vendas de armamentos ao

Médio Oriente e Norte de África tem sido o maior mercado de armamentos do mundo em desenvolvimento: nos quatro anos 2003-2006, esta macro-região representou 46,6% do total dos acordos sobre transferência de armamentos para os países em desenvolvimento com um valor acumulado de 46.7 mil milhões USD; no mesmo período, os países do Médio Oriente e Norte de África receberam ainda armamentos no valor de 44.9 mil milhões USD, isto é, 53,7% do valor total dos armamentos entregues ao mundo em desenvolvimento, mantendo a liderança que já tinham nos anos 1999-2002 em que receberam um valor acumulado de quase 48 mil milhões USD ou 55,1% do total.³⁹

De notar, no entanto, que os principais fornecedores de armamentos à China e ao Médio Oriente são, na globalidade, bem distintos: no caso da China, impossibilitada de aceder ao armamento americano e europeu devido ao boicote desde a tragédia de Tiannanmen, em 1989, o grande fornecedor é a Rússia, donde provém cerca de 85% das suas importações de armamentos nos últimos 20 anos; no caso do Médio Oriente e Norte de África, genericamente, são os EUA e depois os países europeus os grandes fornecedores representando, conjuntamente, mais de 85% do abastecimento de armamentos a esta macro-região nas últimas duas décadas.

Por outro lado, a China é um grande importador mas é também um importante exportador de armamentos, aparecendo continuamente no top 10 dos principais fornecedores mundiais de armamentos, se bem que o seu significado no mercado mundial seja muito relativo.⁴⁰ As exportações chinesas de armamentos destinam-se, na sua quase totalidade, a países em desenvolvimento; porém, também aqui o seu significado continua a ser relativo.⁴¹ É precisamente o que acontece no caso do Médio Oriente, para onde

mundo em desenvolvimento referente ao período 1999-2006, coloca a China somente no segundo lugar quer em termos de contratos assinados visando a aquisição de armamentos convencionais - no valor de 17.4 mil milhões USD, equivalendo a cerca de 9% do valor total dos acordos sobre transferência de armamentos para os países em desenvolvimento nesses oito anos (atrás da Índia que apresenta um montante de 22.4 mil milhões USD e um *share* de 11,9%) - quer em termos de armamentos convencionais recebidos: no conjunto dos mesmos anos 1999-2006, segundo aquele relatório, a China recebeu armamentos no valor de 17.1 mil milhões USD, ou seja, 10% do valor total dos armamentos convencionais entregues ao mundo em desenvolvimento, ranking este liderado pela Arábia Saudita que recebeu nesse período armamentos no valor de 45.8 mil milhões USD ou 26,8% do total. Ver Grimmet/CRS, 2007: Tables 1, 1I, 1J e 2.

39 Grimmet/CRS, 2007: Tables 1C, 1D, 2C e 2D.

40 Segundo o IISS e o seu *The Military Balance 2008* (449: Tables 38-43), em 2006, a China foi 5º no *ranking* das entregas de armamentos com um valor de 700 milhões USD (*ranking* este liderado pelos EUA, com mais de 14 mil milhões USD) e 9º em matéria de acordos sobre transferência de armamentos com um valor de 800 milhões USD e um *share* no mercado global de apenas 2% (*ranking* igualmente liderado pelos EUA com 16.5 mil milhões USD e um *share* de 41.9%).

41 Ver Grimmet/CRS, 2007.

Pequim tem vendido importantes remessas de armamentos convencionais mas ainda assim muito inferiores comparativamente às vendas dos EUA, da Rússia ou dos grandes países da UE: no período 2003-2006, a China representou apenas 2,78% dos acordos sobre venda de armamentos e 2% das entregas de armamentos no Médio Oriente e Norte de África (para 48,87% e 43% dos EUA, respectivamente), valores não muito distintos do período 1999-2002 em que significou 3,03% dos acordos e 1,46% das entregas de armamentos nesta macro-região (enquanto os EUA representaram, respectivamente, 68,39% e 39,99%).⁴²

Se o significado da China no abastecimento de armamentos ao Médio Oriente é relativo, esta região também não é o maior mercado para as exportações chinesas de armamentos. No período 2003-2006, a macro-região Médio Oriente e Norte de África representou 28,89% dos acordos e 30% das entregas do total das vendas chinesas de armamentos (enquanto a “Ásia em desenvolvimento” acolheu 48,89% dos acordos e 50% das entregas de armamentos chineses), registando-se uma subida na importância daquele mercado para a China face ao quadriénio 1999-2002 em que significou 20% dos acordos e 25,93% das entregas.⁴³

A questão não se coloca, pois, em termos do peso da China nas vendas totais de armamentos ao Médio Oriente. Coloca-se, sim, ao nível dos concretos destinatários regionais dos armamentos chineses, na medida em que a China persiste em vender equipamentos militares (incluindo vários tipos de mísseis) a regimes perigosos e sob crítica internacional como os do Irão e da Síria ou, antes, os de Saddam no Iraque e da Líbia até ao volte-face de 2002, independentemente dos seus efeitos na estabilidade regional e dando quase sempre a impressão de actuar deliberadamente de forma oportunista e por oposição aos EUA. Contudo, esta é apenas parte da realidade pois, tal como em matéria de energia ou do comércio em geral, entre os principais importadores de armamentos chineses no Médio Oriente encontram-se também países aliados ou muito próximos dos EUA como a Arábia Saudita, o Egipto ou o Kuwait. No quadriénio 2003-2006, os principais compradores regionais com quem Pequim celebrou acordos para a venda de armamentos foram o Egipto e o Irão (400 milhões USD cada) e a Arábia Saudita (200 milhões USD); nesse mesmo período, os grandes receptores de armamentos chineses foram o Egipto (300 milhões USD) e o Irão e o Kuwait (200 milhões USD cada).⁴⁴

42 Ver Quadro 4A.

43 Ver Quadro 4B.

44 Grimmet/CRS, 2007: 33 e 43.

Por outro lado, a China não vende mas compra armamentos a um outro aliado regional dos EUA, Israel, assunto a que voltaremos mais adiante.

Quadro 4
Significado mútuo das Vendas de Armamentos Convencionais
da RPC ao Médio Oriente e Norte de África

4A. Peso comparativo da China na venda de Armamentos Convencionais
ao Médio Oriente e Norte de África*, 1999-2006

		EUA		Rússia		China		4 Grandes UE**	
		1999- -2002	2003- -2006	1999- -2002	2003- -2006	1999- 2002	2003- -2006	1999- 2002	2003- -2006
MÉDIO									
ORIENTE	Acordos	68,39%	48,87%	8,07%	13,69%	3,03%	2,78%	5,72%	27,17%
E NORTE	Recepções	39,99%	43,00%	3,96%	4,90%	1,46%	2,00%	42,30%	43,86%
ÁFRICA*									

4B. Peso comparativo do Médio Oriente e Norte de África* nas Exportações
de Armamentos Convencionais da China, 1999-2006

		Ásia em		Médio Oriente		América Latina		África	
		Desenvolvimento	e Norte de África*	1999- -2002	2003- -2006	1999- -2002	2003- -2006	1999- -2002	2003- -2006
CHINA	Acordos	60,00%	48,89%	20,00%	28,89%	2,22%	2,22%	17,78%	20,00%
	Entregas	55,56%	50,00%	25,93%	30,00%	0,00%	3,33%	18,52%	16,67%

Notas

* Médio Oriente e Norte de África exclui a Turquia e inclui Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Iémen, Irão, Iraque, Israel, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Omã, Qatar, Síria e Tunísia.

** 4 Grandes UE refere a Alemanha, a França, a Itália e o Reino Unido.

Fonte: Richard F. Grimmet e *Congressional Research Center (CRS)*, 2007: 51, 52, 62 e 63 - Tables 1D, 1E, 2D e 2E.

China no Médio Oriente: Comedimento/articulação Face aos EUA e Relações com Todos

Até certo ponto, a China parece, de facto, manobrar nesta região como contra-peso ao “hegemonismo americano” frequentemente invocado na retórica dos seus dirigentes. As opulentas transacções energéticas, comerciais e de armamentos com regimes anta-

gonistas dos EUA como o Irão e a Síria ou, antes, a Líbia e o Iraque, o “escudo diplomático” a Teerão (travando sanções mais severas ao Irão na sequência da crise em torno do seu programa nuclear) e a Damasco (impedindo que as Nações Unidas tomassem posições mais duras perante a recusa da Síria colaborar integralmente nas investigações sobre o assassinato do antigo Primeiro-Ministro libanês Rafik Hariri), a empatia com os grupos “terroristas” Hamas e Hezbollah, a “aproximação estratégica” à Arábia Saudita e ao Egipto aproveitando o clima de desconfiança e algum esfriamento de relações entre aqueles e Washington na sequência do 11 de Setembro ou ainda os negócios realizados independentemente das situações políticas e em termos de direitos humanos dos países da região parecem mostrar uma China a contrariar activamente os interesses e as políticas dos EUA no Médio Oriente. Por isso, muitos observadores não hesitam em considerar que a recente chegada da China ao Médio Oriente é «*not a very welcome one*» para os interesses dos EUA, pois «*Beijing’s intentions in the region are not benign (...) China sees its new diplomatic clout in the Middle East as a geopolitical counterweight to the United States (...) Beijing’s irresponsible tactics and policies are antithetical to the interests of stability and freedom in the world’s most volatile territory*»,⁴⁵ apelidando a China de «*New Patron of Regional Instability*»,⁴⁶ no âmbito de uma vasta competição geopolítica entre a superpotência proeminente e a grande potência ressurgente.

Simultaneamente, contudo, Pequim vai dando contínuas provas de não querer confrontar os EUA. Efectivamente, há uma enorme diferença entre a retórica anti-hegemónica de Pequim e a sua política regional e global. Ao longo dos últimos 20 anos, o Iraque, o Irão, a Líbia, a Síria ou o processo de paz Israelo-Árabe fornecem inúmeros exemplos desse comedimento chinês na região e face aos EUA, quer na forma da aprovação de sucessivas resoluções no CSNU promovidas por Washington contra os seus antagonistas regionais quer moderando, reduzindo ou até suspendendo certo tipo de apoios às forças regionais anti-EUA.⁴⁷ Mesmo nos momentos de maior tensão envolvendo os EUA e actores não-estatais ou governos do Médio Oriente e que representam oportunidades diplomáticas e comerciais habilmente aproveitadas por Pequim, a China só se expõe frontalmente contra os EUA depois de outras potências o fazerem primeiro e, em regra, numa postura mais resguardada ou *soft* – como se viu, por exemplo, por ocasião da crise em torno da intervenção americana no Iraque, com a China a mostrar-se signifi-

45 Ji e Tkacik, Jr., 2006: 1, 5 e 10.

46 Ibid.; ver também Leverett e Bader, 2005-06.

47 Ver Alterman e Garver, 2008: 16-52; Sutter, 2008b: 355-396; e Calabrese, 2005.

cativamente mais branda do que a França, a Alemanha ou a Rússia no seu oposicionismo. No fundo, a China tem sido muito pragmática e cuidadosa não só em não confrontar os EUA como em não se deixar envolver por certos parceiros regionais nos respectivos conflitos com os EUA, claramente mostrando que prossegue uma política muito distinta da antiga URSS na região em tempo de Guerra Fria.

Na retórica chinesa, a *«ilusória e arrogante estratégia americana de domínio será derrotada pela resistência dos povos da região»*⁴⁸, enquanto a China se continua a basear nos seus “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica”. Todavia, a razão de fundo para o comedimento chinês face aos EUA no Médio Oriente não é ideológica mas sim de ordem pragmática e bem sintetizada por Alterman e Garver:⁴⁹ *«opposition to U.S. policy in the Middle East would be too costly in terms of broader U.S.-China relations»*. Por muito importantes que sejam os seus interesses e certos parceiros no Médio Oriente, nenhum vale o risco de alienar a relação bilateral mais importante para a China e, logo, outros interesses prioritários: os EUA são absolutamente cruciais para um ambiente internacional favorável ao crescimento e desenvolvimento da China; confrontar a *hyperpuissance* seria, pois, motivar verdadeiras estratégias de contenção anti-China. Mais: para a China, os Estados Unidos são um parceiro económico e comercial incomparavelmente mais importante do que todo o Médio Oriente e têm um papel determinante noutros “interesses vitais” chineses como a “unidade da China” e, em particular, a questão de Taiwan, a segurança e a estabilidade de toda a Ásia-Pacífico em torno da China (incluindo a Península Coreana, o Sudeste Asiático e a Ásia Meridional) ou o relacionamento bilateral de Pequim com o Japão, a Coreia do Sul, os países ASEAN, a Índia, o Paquistão ou a UE. Acresce que, incapaz de o garantir *per se*, a China tira benefício da omnipresença estratégica dos EUA em termos de relativa estabilização do Médio Oriente e da segurança das rotas para o abastecimento energético e as transacções comerciais. Em última análise, confrontar directamente os EUA poria em causa os interesses e objectivos chineses quer no Médio Oriente quer globais.

O comedimento e a postura cooperativa com os EUA, quando acontece, não significa que a China o faz de cabeça baixa ou que cede aos exclusivos interesses americanos. Fê-lo, antes, no âmbito de um hábil jogo de articulação em que, sem abdicar de tentar promover os seus interesses regionais e atenuar a supremacia dos EUA, mas também sem afrontar os interesses vitais americanos, vai conseguindo obter contrapartidas de Washington

48 Qian Qichen, antigo MNE e Vice-Presidente do Conselho de Estado da RPC, cit. in Agência Reuters, 2004.

49 Alterman e Garver, 2008: 18-19.

numa agenda bastante mais ampla – do “tampão” americano às ambições independentistas do anterior Presidente de Taiwan, Chen Shui-bian⁵⁰ à expansão das relações comerciais China-EUA, passando pela garantia americana de não atacar o complexo nuclear da Coreia do Norte, a inclusão do *East Turkestan Independence Movement* (ETIM) na lista americana de grupos terroristas ou a facilitação americana do regresso chinês aos negócios petrolíferos no Iraque pós-Saddam. No fundo, o Médio Oriente insere-se no relacionamento bilateral global China-EUA em que, simultaneamente, ambos mutuamente competem e cooperam.⁵¹

A não confrontação com os EUA no Médio Oriente facilita ainda o objectivo chinês de manter e desenvolver relações amigáveis e produtivas com *todos* os países da região. Ora, dada a intrínseca complexidade e conflitualidade do Médio Oriente, este objectivo exige também da China um posicionamento de relativo distanciamento e firme neutralidade para evitar ser envolvida na teia de rivalidades regionais, bem como uma política ambivalente e omni-direccional, isto é, não dirigida ou selectiva de determinados parceiros mas sim, virtualmente, em todas as direcções.

A ambivalência chinesa no Médio Oriente já vem do tempo de Deng Xiaoping quando, em plena Guerra Irão-Iraque (1980-1988), Pequim conseguiu manter relações cordiais com Bagdade enquanto se tornava no principal fornecedor de armamentos, parceiro nuclear e apoiante nas Nações Unidas de Teerão. Continuou nos anos 1990 quando, por exemplo, a RPC estabeleceu relações diplomáticas com Israel (1992) e desenvolveu os laços cooperativos mútuos mantendo, simultaneamente, relações próximas com a OLP e depois a Autoridade Palestiniana, o Hamas, o Hezbollah e, fundamentalmente, “Estados rejeccionistas” como o Irão, a Síria ou o Iraque de Saddam. E persiste na actualidade, por exemplo, face aos *hot spots* processo de paz israelo-árabe e programa nuclear do Irão ou à competição geopolítica regional nos últimos anos entre a Arábia Saudita e o Irão e ao clima de confrontação militar entre Jerusalém e Teerão e Damasco.

A China baseia-se no princípio de que não tem nenhum conflito de interesses essencial com qualquer país do Médio Oriente, pelo que procura desenvolver laços cooperativos com *todos* sem ser percebida como adversária por nenhum. Os interesses chineses são, evidentemente, mais relevantes nuns casos do que noutros, mas sem que algum valha os riscos associados à “parcialidade” nos conflitos regionais. Por outro lado, a China tem interesse na estabilidade regional e apresenta-se como “estabilizadora”,

50 Ver, p. ex., Silva, 2008 e Tomé, 2008a.

51 Ver, p. ex., Tomé, 2008a, 2006 e 2004: 115-150; Sutter, 2008b: 155-188; e Gaspar, 2008.

mas se a situação se degradar e o Médio Oriente descambar no caos, espera que sejam outros primeiramente a intervir...

Questões e Relações Particulares

Nas interacções da China com o Médio Oriente há certas questões e relações que assumem particular relevância e que permitem observar a política omni-direccional chinesa na região. Salientam-se os laços da China com Israel e o processo de paz Israelo-Árabe e com os três maiores produtores petrolíferos regionais, a Arábia Saudita, o Iraque e o Irão, neste também avaliando a questão do seu programa nuclear.

Israel e o Processo de Paz Israelo-Árabe

Uma das relações mais peculiares da China no Médio Oriente é com Israel, desde sempre um aliado dos EUA na região. Tendo estabelecido relações diplomáticas plenas apenas em 1992, Pequim e Jerusalém têm desenvolvido laços mútuos, sendo hoje a China um dos mais importantes parceiros comerciais de Israel - em 2007, a RPC foi o 3º maior parceiro comercial de Israel representando 4,1% no total da actividade comercial israelita⁵² - e Israel um dos mais importantes fornecedores de armamentos à RPC: com efeito, 5º no ranking mundial em matéria de acordos sobre transferência de armamentos, em 2006,⁵³ e cuja indústria de armamento exporta cerca de 75% da sua produção, Israel tem procurado activamente vender armas à portentosa RPC que, por sua vez, tem procurado adquirir a Israel os seus sofisticados equipamentos militares, situação que provoca, ciclicamente, a intervenção dos Estados Unidos.

A venda de armamentos de Israel à China antecedeu mesmo o estabelecimento das relações diplomáticas: nos anos 1980, Jerusalém terá secretamente entregue a Pequim armamentos no valor de 4 mil milhões USD.⁵⁴ Na época, isso não mereceu a oposição dos EUA, uma vez que o dispositivo militar chinês estava então direccionado contra a URSS, a questão de Taiwan estava estável e Washington encarava os laços Sino-Israelitas como

52 Ver atrás Quadro 2.

53 *The Military Balance 2008*: 449.

54 Ramachandran, 2004.

forma de envolver ainda mais a China com o Ocidente. No entanto, as novas circunstâncias resultantes do fim da “dupla Guerra Fria” acompanhado do regresso das tensões EUA-China pós-Tiannanmen, do fortalecimento militar chinês e da reemergência da tensão sobre Taiwan à medida que o processo de democratização fazia ascender ao poder *taiwaneses* mais ferozmente independentistas, levaram Washington a opor-se a certas entregas de armamentos israelitas à China por poderem pôr em causa a balança estratégica no Estreito de Taiwan. Por exemplo, os EUA forçaram Israel a renunciar a um contrato, celebrado em Julho de 2000, para vender à China quatro aviões Phalcon equipados com um sofisticado sistema AEW&C⁵⁵ e que custou a Jerusalém uma indemnização de 300 milhões USD a Pequim.⁵⁶ Também o acordo de 2004 pelo qual Israel iria modernizar veículos robotizados militares *Harpy* chineses foi cancelado depois de uma chuva de críticas americanas e que incluíram exigências de um pedido formal de desculpas e a demissão do Director-Geral do Ministério da Defesa Israelita.⁵⁷ Depois de muito insistir, Washington obteve de Israel o compromisso de que os EUA seriam notificados previamente sobre futuros acordos envolvendo armamentos com a China⁵⁸ – o que, na prática, significa que os EUA terão, antecipadamente, de autorizar essas vendas.

A realidade é que, independentemente das desinteligências Jerusalém-Washington e Pequim-Washington, o relacionamento entre a China e Israel tem-se adensado, incluindo o diálogo político em matérias sensíveis como o programa nuclear do Irão. Isto é bem simbolizado na visita do Primeiro-Ministro israelita à RPC, em Janeiro de 2007. Numa altura em que a crise estava num impasse, a ida de Ehud Olmert a Pequim culminou um périplo pelas capitais dos cinco membros permanentes dos CSNU destinado a obter maior pressão internacional sobre Teerão. No final desta visita, o Primeiro-Ministro de Israel não escondeu a satisfação aos *media* dizendo que tinha escutado do seu homólogo Wen Jiabao «*many surprising and positive things*» e que o Primeiro-Ministro chinês «*made it absolutely clear*» a oposição da China a «*an Iran with a nuclear bomb*».⁵⁹

No respeitante aos processos de paz Israelo-Árabe e Israelo-Palestiniano, os actores externos desempenharam sempre um papel significativo: não foi e não é, todavia, o caso da China, mantendo historicamente uma posição marginal escudada no ambíguo apoio de uma solução pacífica do conflito baseada nas resoluções das Nações Unidas. Esta

55 *Airborne Early Warning, Command and Control*.

56 Blumenthal, 2005.

57 O'Sullivan, 2004.

58 Wilson, 2005.

59 Cit. in Bhadrakumar, 2007.

posição tradicional permite que a China seja bem-vinda pela generalidade dos actores envolvidos. Durante a visita do Presidente chinês Jiang Zemin ao Médio Oriente, em 2000, Yasser Arafat solicitou-lhe directamente que a China designasse um enviado especial permanente para a região, o que Pequim faria pouco depois. Chegou a pensar-se que a China integraria o “Quarteto” (EUA, UE, Rússia e ONU), mas Pequim acabaria por manter uma presença equidistante envolvendo-se, essencialmente, por via das Nações Unidas. Depois do conflito Israel-Hezbollah/Líbano em 2006, a China anunciou a disponibilidade para aumentar até 1000 o número de militares seus na *United Force Interim Force in Lebanon* (UNIFIL): em Setembro de 2008, em todo o Médio Oriente, a China contabilizava 343 militares na UNIFIL e mais 4 observadores militares na *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO), num total de 2164 “capacetes azuis” chineses espalhados pelo mundo (UNDPKO webpage). Efectivamente, parece que a China não pretende assumir um papel central na diplomacia Israelo-Árabe.

Iraque

O interesse chinês no Iraque resulta, essencialmente, deste ter no seu território as quartas maiores reservas petrolíferas mundiais. Acontece que o sector energético iraquiano é relativamente pouco desenvolvido, pelo que as suas capacidades de produção são bastante limitadas. Ou seja, o Iraque tem muito petróleo para extrair e precisa de investimentos massivos nas suas infraestruturas energéticas para potenciar a sua produção.

Tanto sob Saddam como depois, Pequim e Bagdade têm procurado estabelecer uma sólida relação energética e política. Contudo, este relacionamento foi sempre condicionado pelos sucessivos conflitos e sanções que envolveram o Iraque, fazendo com que a interacção China-Iraque, nos últimos 20 anos, tenha estado sempre ligada às relações de ambos com os EUA. Uma primeira manifestação da articulação sino-americana envolvendo o Iraque ocorreu em 1990, quando a necessidade dos EUA de que a China deixasse passar no CSNU a Resolução 678 para levar a cabo aquela que seria a “Guerra do Golfo” sob mandato das Nações Unidas contra o Iraque de Saddam abriu uma excelente oportunidade para Pequim começar a restaurar relações com Washington e obter o fim de grande parte das sanções impostas na sequência da tragédia de Tiannanmen, em 1989. Depois, embora fosse aprovando sucessivas resoluções no CSNU, face à redução drástica das exportações de petróleo iraquiano para a China, no final dos anos 1990, Pequim

secundarizou os intensos esforços diplomáticos da França e da Rússia para que cessassem as sanções contra o Iraque. Como recompensa, e à semelhança de Paris e Moscovo, Pequim viu facilitado pelo regime de Saddam o acesso ao petróleo iraquiano: por exemplo, a CNPC chinesa assinou com a companhia nacional petrolífera do Iraque, em Junho de 1997, um acordo no valor de 1.2 mil milhões USD para a exploração conjunta do campo al-Ahdab, 160 km a Sul de Bagdade, com uma produção prevista de 100.000 barris por dia.⁶⁰ Paralelamente, todavia, a China mostrou-se extremamente cautelosa no que toca à violação das sanções impostas ao Iraque: por exemplo, depois do regime de Saddam ter reaberto o aeroporto de Bagdade, em Agosto de 2000, desafiando a Resolução das NU de 1990 banindo o tráfego aéreo com o Iraque, só meio ano depois e após vários países o fazerem (incluindo dois membros permanentes do CSNU, a França e a Rússia) é que a China começou também a enviar aviões para Bagdade. Por outro lado, embora tenha aproveitado a oportunidade aberta pelo programa “Petróleo por Alimentos” (1997-2003), a China trocou com o regime de Saddam bem menos do que outros países como a Rússia, a França, a Suíça, o Reino Unido, a Turquia ou a Itália.⁶¹

Outro exemplo do comedimento chinês que referimos ocorreu em 2001, quando os EUA exigiram que a China suspendesse o envolvimento na construção de uma rede de fibra-óptica no Iraque que ligaria as baterias de mísseis na *no-fly zone* no Sul do país aos radares próximos de Bagdade: depois de ter efectuado uma “séria investigação” para confirmar a veracidade das acusações e de ter negado que firmas chinesas tivessem ajudado o regime de Saddam a fortalecer as suas defesas aéreas, Pequim informou secretamente Washington de que tinha ordenado às empresas chinesas que suspendessem essas actividades no Iraque.⁶² Alguns meses mais tarde, e após ter acordado com os EUA deixar passar mais “*smart sanctions*” contra o Iraque, a China obteria a libertação de 80 milhões USD de fundos iraquianos congelados para se pagar de equipamentos de telecomunicações vendidos ao Iraque.⁶³

Ainda mais significativa foi a postura chinesa por ocasião da crise em torno da crise e intervenção militar americana no Iraque, em 2003. Depois de aprovar a ambígua Resolução 1441 do CSNU de Novembro de 2002, Pequim juntou-se a Paris e Moscovo numa declaração conjunta manifestando oposição a uma eventual acção militar dos EUA

60 Hoyos e Khalaf, 2008.

61 Ver ONU - Independent Inquiry Committee (IIC) into the United Nations Oil-for-Food Programme webpage - Documents.

62 Gertz, 2001.

63 Alterman e Garver, 2008: 29.

contra o Iraque; porém, em Março de 2003, quando estava eminente essa acção militar, Pequim declinou juntar-se novamente a Paris, Moscovo e Berlim quando estes fizeram nova declaração conjunta de oposição à intervenção americana. Paralelamente, o regime de Pequim impediu que na China ocorressem as manifestações massivas que tiveram lugar noutros países nas semanas precedentes e posteriores à intervenção – como referiu um jornal de Hong Kong, «*By not allowing the people to march in the street, and by supressing anti-US sentiment, the Chinese government was doing the United States a favor*». ⁶⁴ Logo que Saddam foi deposto, a China teve um papel importante em persuadir a França, a Rússia e a “não-permanente” Alemanha a aprovarem uma nova Resolução do CSNU permitindo às Nações Unidas envolverem-se na reconstrução do Iraque sob ocupação dos EUA. A visão do Embaixador chinês nas Nações Unidas, Wang Guangya, é elucidativa: «*You have to recognize that the US is the biggest country in the world. If they do not want to participate in the UN, I don't think the UN will work effectively*». ⁶⁵

A atitude relativamente cooperativa Sino-Americana em relação ao Iraque manteve-se em todo o período pós-Saddam, dando a impressão de que os EUA estão agora a incluir a China como *constructive power* na reconstrução e desenvolvimento do Iraque acautelando os interesses de ambas as potências, o que naturalmente facilita o relacionamento Pequim-Bagdade. De facto, depois da suspensão dos acordos petrolíferos sino-iraquianos na sequência da Guerra do Iraque, em 2003, a China está de regresso aos negócios petrolíferos neste país. O novo governo Iraquiano, constituído em 2006, iniciou negociações com Pequim e a CNPC, no final desse mesmo ano, tendo em vista reavivar o acordo de 1997 sobre o campo de al-Ahdab, no que foi a sua primeira renegociação com uma firma petrolífera estrangeira. Os dois Estados chegaram a entendimento sobre o papel liderante da China no desenvolvimento desse campo petrolífero num novo acordo assinado por ocasião da visita do Presidente Jalal Talabani à China, em Maio de 2007 – significativamente, a primeira de um presidente iraquiano desde que as relações diplomáticas foram estabelecidas entre os dois países em 1958 –, tendo Pequim perdoado grande parte da dívida do Iraque à China. Já em Agosto de 2008, o governo de Bagdade chegou a acordo com a CNPC para a exploração do al-Ahdab num investimento que pode chegar aos 3 mil milhões USD nos próximos 20 anos. ⁶⁶ Em 2007, a China foi já o 6º maior parceiro comercial do Iraque com um *share* de 3,4% do total da actividade comercial iraquiana. ⁶⁷

64 Cit. in WorldPress.org, 2003.

65 Cit. in Alterman e Garver, 2008: 31.

66 Hoyos e Khalaf, 2008.

67 Ver atrás Quadro 2.

Entretanto, a China passou a procurar aceder ao petróleo no Curdistão norte-iraquiano e que goza, desde 2003, de uma quase independência *de facto*, onde estão cerca de 40% do total das reservas petrolíferas do Iraque e onde existe uma maior segurança relativa face ao terrorismo sectário. Pequim tem usado também as suas relações com os Curdos para que a Turquia deixe de apoiar os refugiados Uigures turcófonos do Xinjiang – terá mesmo, implicitamente, ameaçado Ankara de que poderia apoiar os Curdos no *vis a vis* com a Turquia se não obtivesse a pretendida cooperação.⁶⁸

Arábia Saudita

Os esforços iniciais chineses de cooperação energética com o Iraque ou o Irão envolviam países em confrontação com os EUA. O caso é diferente com a Arábia Saudita, tradicional aliado dos americanos no Médio Oriente, pelo que de todos os países da região «*finding themselves between the US and China, Saudi Arabia is the most pivotal among them*».⁶⁹

Para a China, o grande interesse nesta relação decorre, evidentemente, do facto da Arábia Saudita ser o maior produtor mundial e ter as maiores reservas mundiais de petróleo, a que se somam outras vantagens: apresenta uma situação política estável e um sector energético desenvolvido, organizado e capitalizado ao contrário, por exemplo, do Iraque ou do Irão cujos fornecimentos energéticos são severamente afectados pela instabilidade política e pelo subdesenvolvimento das respectivas infraestruturas energéticas. Para a Arábia Saudita, que procura, essencialmente, mais mercados consumidores, a ressurgente China representa uma excelente alternativa aos caprichosos EUA ou Europa. A China é ainda um ótimo mercado para o crude *medium*, mais pesado e mais poluente, que a Arábia Saudita tem em abundância mas com pouca procura no mercado internacional comparativamente ao crude *premium* (por isso, também vendido cerca de 25% mais barato) por haver um número limitado de refinarias que o podem transformar em produtos como gasóleo ou gasolina. Ora, o crude pesado deve representar uma percentagem crescente na produção energética Saudita no futuro, mas construir novas refinarias nos EUA, na Europa ou no Japão (seus principais clientes petrolíferos) está virtualmente fora de questão pelas preocupações ambientais – assim, Riade tem tentado vender à China

68 Shichor, 2006.

69 Alterman e Garver, 2008: 67.

o seu petróleo “sujo” e ajudado a desenvolver a capacidade chinesa em o usar, investindo em refinarias na China.

A relação entre Pequim e Riade conheceu um forte incremento, sobretudo, desde o final dos anos 1990, altura em que a Arábia Saudita intensificou esforços de diversificação externa da sua economia e a RPC redobrou esforços na procura de fontes de abastecimento externo de petróleo: em 1999, durante a visita do então Presidente chinês Jiang Zemin à Arábia Saudita, foi assinado um acordo mútuo para a Cooperação Estratégica no domínio do Petróleo.⁷⁰ Desde então, o relacionamento energético e comercial Sino-Saudita expandiu-se enormemente. Nos últimos anos, a Arábia Saudita compete com Angola na posição de maior fornecedor de petróleo à China, representando cerca de 17% das importações chinesas de petróleo e mais de meio milhão de barris/dia: até ao fim da presente década, chineses e sauditas esperam que este número duplique⁷¹ - o que é significativo, tendo em consideração que, em 1995, a Arábia Saudita era apenas o 25º na lista de fornecedores petrolíferos à China (*IEA/AIE e OMC*). Por seu turno, a Ásia (que inclui grandes clientes como o Japão, a Coreia do Sul, a China ou a Índia) passou a representar cerca de metade do total das exportações petrolíferas sauditas, sendo um mercado natural para a expansão dos negócios energéticos da Arábia Saudita e de outros produtores. Ainda assim, é prudente ter em perspectiva a importância comparativa da China nas exportações petrolíferas Sauditas: é que enquanto a Arábia Saudita exporta uma média de 500 mil barris/dia de petróleo para a China, exporta sensivelmente o triplo (1500 milhões b/d) para os EUA ou o Japão, sendo este último o seu maior cliente.

Naturalmente, os investimentos mútuos, fundamentalmente, no sector energético dispararam nos últimos anos. Por exemplo, em 2004, a Sinopec (segunda maior companhia petrolífera chinesa depois da CNPC) juntou-se à Aramco (*Arabian American Oil Company*, maior companhia petrolífera saudita) e à americana ExxonMobil para um investimento de 3.5 mil milhões USD numa refinaria em Quanzhou, província chinesa de Fujian, com o objectivo de triplicar a capacidade de produção daquela refinaria e permitindo-lhe processar crude “sujo” saudita. No ano seguinte, a Sinopec e a Aramco juntaram-se para um novo investimento de 300 milhões USD na exploração do campo de gás natural no deserto de Rub al Khali na Arábia Saudita, estando ambas também envolvidas no projecto para a construção de uma outra refinaria em Qingdao, província

70 Blumenthal, 2005.

71 Winning, 2008.

chinesa de Shandong, no valor de 1.2 mil milhões USD.⁷² Em 2006, os dois Governos acordaram a construção de um enorme complexo para acolher reservas de petróleo na ordem dos 63 milhões de barris (10 milhões de metros cúbicos) na ilha chinesa de Hainão. Entretanto, Riade também convidou companhias chinesas para participar no desenvolvimento de infraestruturas na Arábia Saudita que valem um total de 624 mil milhões USD.⁷³

Paralelamente, a China tornou-se num importante fornecedor de armamentos ao Reino Saudita, em particular, de mísseis balísticos (CSS-2s) de alcance intermédio (3000 km), estando Riade e Pequim interessados noutras transacções de mísseis chineses como os novos e mais avançados CSS-6s (DF-15s).⁷⁴

As relações comerciais sino-sauditas intensificaram-se, portanto: em 2007, a China foi o 3º maior parceiro nas importações, o 5º nas exportações e o 5º no total da actividade comercial da Arábia Saudita, enquanto esta foi o 13º parceiro nas importações, 12º nas exportações e 15º no comércio global da RPC.⁷⁵

Embora o petróleo e o comércio estejam no centro do relacionamento Sino-Saudita, este adquiriu uma nova dimensão política depois dos ataques de 11 de Setembro de 2001 e que esfriaram as relações Washington-Riade pelo envolvimento de sauditas com o terrorismo islâmico internacional.⁷⁶ Para a monarquia autoritária de Riade, os laços com a China permitem à Arábia Saudita ganhar mais margem de manobra face às pressões de Washington – sobretudo, perante os esforços americanos de democratizar o “Grande Médio Oriente” e, portanto, de incitar reformas políticas internas e maior respeito pelos direitos humanos na Arábia Saudita. Neste sentido, Riade aprecia a política chinesa de estrita “não-interferência nos assuntos internos” sauditas e de se concentrar nos interesses mútuos. Esta situação abriu uma janela de oportunidade para a China incrementar laços com a Arábia Saudita, interessada no petróleo e no mercado saudita mas espreitando a hipótese de promover outros interesses.

Consequentemente, Pequim e Riade desenvolveram o diálogo político entre si encontrando terreno comum em questões como o Iraque, o programa nuclear do Irão, o

72 Ji e Tkacik, Jr., 2006: 2-3.

73 Alterman e Garver, 2008: 33.

74 Blumenthal, 2005.

75 Ver atrás Quadros 2 e 3.

76 Quinze dos 19 suicidas do 11/9 eram nacionais da Arábia Saudita, tal como o próprio Bin Laden (se bem que “repudiado” pelo Reino, em 1994), provindo daqui, igualmente, avultados financiamentos à rede Al-Qaeda.

processo de paz Israelo-Árabe, o papel das Nações Unidas e, fundamentalmente, na oposição aos princípios Ocidentais de democratização, direitos humanos, mudanças de regime/"revoluções coloridas" e "ingerência humanitária".⁷⁷ De facto, tanto a China como a Arábia Saudita manifestaram ambas sérias reservas quer ao projecto *Great Middle East* dos EUA quer à iniciativa *Broader Middle East and North Africa* (BMENA) lançada pelo G8, em Junho de 2004, receando que signifiquem interferência nos assuntos internos dos países da região e até potenciadores de instabilidade no já volátil Médio Oriente - em Setembro de 2004, Pequim e Riade assinaram um acordo prevendo consultas políticas regulares e o apoio mútuo nas questões internacionais. Na realidade, trata-se de retomar e desenvolver um diálogo bilateral iniciado antes e incentivado por uma matéria sensível para ambos os lados: durante a sua visita a Riade, em 1999, o então Presidente chinês Jiang Zemin afirmou existir um consenso Sino-Saudita contrário à concepção de "ingerência humanitária" (em causa estava, na altura, a intervenção da NATO no Kosovo), dizendo que «*Não há direitos humanos sem soberania. Os direitos humanos não são superiores à soberania, os direitos humanos precisam é da soberania para protecção. A formulação de que "os direitos humanos são superiores à soberania" não só é absurda como prejudica a causa da paz e do desenvolvimento*».⁷⁸

Simbolizando a aproximação Sino-Saudita, em Janeiro de 2006, o recém-empossado Rei Saudita, Abdallah, foi à RPC naquilo que Pequim apelidou de "três primeiras":

- i) a primeira visita de um monarca Saudita à China;
- ii) a China como primeiro país visitado pelo Rei Abdallah enquanto rei;
- iii) e a China como primeira paragem no *tour* multi-nacional do novo Rei Saudita.

Não foi assinado nenhum tratado nem foi feita nenhuma declaração conjunta - a mera visita já era altamente significativa -, mas as agências chinesas reportaram que o Rei Abdallah e o Presidente Hu Jintao acordaram «*fortalecer pragmaticamente a cooperação mútua e desenvolver os laços estratégicos de cooperação e amizade*» entre a China e a Arábia Saudita.⁷⁹ Menos de quatro meses depois, o Presidente da RPC e Secretário-Geral do PC Chinês, Hu Jintao, devolveu a visita indo a Riade num périplo que o levou a seis países da região. Nesta ocasião, foram assinados cinco acordos sino-sauditas para a expansão da cooperação mútua, do petróleo, gás e minerais à educação e tecnologia, passando pelo

77 Ver Alterman e Garver, 2008: 32-36.

78 Cit. in Alterman e Garver, 2008: 36.

79 Xinhua, 2006.

comércio e investimento. O Rei Abdallah pediu que a China devotasse mais atenção e empenhamento nos assuntos do Médio Oriente, enquanto o Presidente Hu Jintao apresentou uma proposta para o fortalecimento das relações sino-sauditas com quatro pontos, sendo o primeiro o apoio mútuo nos esforços respectivos para salvaguardar a soberania nacional e a integridade territorial e aumentar a cooperação nos assuntos internacionais.⁸⁰

A aproximação e os novos laços sino-sauditas constituem um novo desafio para os EUA, embora tanto Pequim como Riade procurem evitar que a sua crescente cooperação seja entendida como antagónica aos interesses dos EUA no Médio Oriente. Efectivamente, para a Arábia Saudita, os EUA têm uma importância comercial e, sobretudo, estratégica muito superior à China, incluindo a segurança energética e a “cobertura” face às ambições geopolíticas do rival Irão que, por sinal, é tradicionalmente próximo de Pequim. Riade reconhece que a Arábia Saudita é um de muitos relacionamentos regionais dos EUA, mas também sabe que o mesmo acontece face à China com a agravante de não poder contar com o apoio chinês num hipotético conflito regional e, nomeadamente, com o rival Irão. Do mesmo modo, para a RPC, como referimos atrás, os EUA têm uma importância económica e política incomparavelmente superior à Arábia Saudita, o que não impede Pequim de promover e tentar articular os seus interesses com Riade. Assim, o relacionamento China-Arábia Saudita, além dos interesses económico-energético-comerciais mútuos, tem para ambas uma utilidade política suplementar em termos de estatuto regional/internacional e, fundamentalmente, na interacção de cada uma com os EUA, numa verdadeira triangulação Washington-Pequim-Riade.

Irão

A relação da China com o Irão é a mais inquietante de todas as que tem no Médio Oriente, uma vez que o persa e xiita Irão, sobretudo, concretizando a ambição nuclear, é tido por ameaça pela generalidade dos vizinhos Países Árabes e maioritariamente Sunitas do Golfo, bem como, evidentemente, por Israel e pelos EUA. Teerão vê nos laços com a China uma formidável forma de atenuar a pressão Ocidental, romper o isolamento internacional e aumentar a sua margem de manobra externa, tentando capitalizar a influência política da China em seu favor. Simultaneamente, o Irão busca na ressurgente

80 Idem.

China um mercado para escoar a sua energia, atrair investimentos de que urgentemente precisa e adquirir armamentos. Por seu lado, encarando há muito o Irão como uma grande potência regional, Pequim tem no profícuo relacionamento com o ostracizado regime de Teerão uma oportunidade muito particular quer para se abastecer de petróleo e gás quer para vender os seus armamentos quer ainda para rentabilizar o estatuto da China junto de outros actores, nomeadamente, os EUA. O desafio chinês tem consistido, assim, em desenvolver os laços energéticos, comerciais e políticos com o Irão sem alienar o “cooperativismo produtivo” com os EUA e com outros países da região. Este sensível equilíbrio torna as relações da China com o Irão extraordinariamente ambivalentes.

No Irão, mais do que em qualquer outro país do Médio Oriente, a China tem aproveitado a oportunidade aberta pelas rivalidades e conflitos opondo Teerão aos seus vizinhos e aos EUA/Ocidente para preencher o vácuo económico e estratégico na promoção dos seus interesses. Isto já se tinha evidenciado nos anos 1980, acentuou-se nos anos 1990 e parece ter-se adensado ainda mais nos últimos anos pelo duplo efeito conjugado da crescente necessidade energética chinesa com o aumento da pressão internacional sobre o Irão por causa do seu programa nuclear.

Parte significativa do relacionamento China-Irão passa, inevitavelmente, pelos interesses energéticos mútuos; porém, até certo ponto, a interdependência energética tem uma racionalidade distinta da interacção da China com outros produtores, dado o estado manifestamente subdesenvolvido do sector petrolífero iraniano. O Irão possui as terceiras maiores reservas mundiais de petróleo (depois da Arábia Saudita e do Canadá), as segundas maiores reservas de gás natural (somente superadas pelas da Rússia) e é o segundo maior produtor de crude da OPEP. Contudo, a capacidade de produção das suas refinarias é muito limitada (cerca de 1500 milhões barris/dia de crude), tendo o Irão de importar metade da gasolina que consome e gastando com isso cerca de 5 mil milhões USD anualmente.⁸¹ A incapacidade do Irão em fazer face às suas próprias necessidades energéticas evidenciam bem o nível subdesenvolvido do seu sector energético e o subaproveitamento dos seus vastos recursos, depois de longos anos de isolamento e sanções internacionais. Ora, isto significa que Teerão está desesperado por ter clientes energéticos firmes e por atrair investimentos que lhe permitam desenvolver e aumentar a capacidade de exploração, produção e refinação – entre as poucas possibilidades que se lhe oferecem, a disponível e grande RPC é extraordinariamente atractiva. Significa, igualmente, que a China tem no Irão uma oportunidade ímpar para suprir parte subs-

81 Alterman e Garver, 2008: 66.

tancial das suas carências energéticas e expandir os seus investimentos, tanto mais que, quer a China enquanto cliente energético, quer as companhias chinesas enquanto investidoras têm no Irão muito menos concorrência do que em qualquer outro local do Médio Oriente e até do mundo.

A somar à situação geopolítica envolvente, estas condições contribuem significativamente para que a RPC seja o principal cliente energético do Irão e que este seja um dos principais fornecedores de energia à China - variando entre a terceira e quarta posições, nos últimos anos, e representando entre 13% e 15% do total das importações energéticas chinesas. Ajudam também a explicar os avultados investimentos chineses no sector energético iraniano.⁸² Talvez o mais significativo destes resulte do Memorando de Entendimento no valor de 70 mil milhões USD assinado, em 2004, entre Teerão e a Sinopec chinesa e pelo qual esta comprará 250 milhões de toneladas de gás natural liquefeito (LNG) durante um período de 25 anos (10 milhões anualmente) e desenvolverá em parceria o campo petrolífero de Yadavaran no Sudoeste do Irão com reservas estimadas de 3 mil milhões de barris, comprometendo-se Teerão a garantir a exportação de 150.000 barris/dia de crude para a China durante o mesmo período de 25 anos - em Dezembro de 2007, foi assinado o contrato no valor de 2 mil milhões USD para a primeira fase do desenvolvimento do complexo de Yadavaran.

Paralelamente, a China tem continuado a vender grandes quantidades de armamento ao Irão estando, com a Rússia, no topo dos seus principais fornecedores: entre 2003 e 2006 (ou seja, em plena crise em torno do programa nuclear iraniano), a China entregou ao Irão armamentos convencionais no valor de 200 milhões USD e celebrou com Teerão acordos prevendo a transferência de armamentos no valor de 400 milhões USD, montante bem acima dos 100 milhões USD envolvidos nos acordos mútuos no período 1999-2002.⁸³ Entre as categorias de armamentos transaccionados, destacam-se vários tipos de mísseis tácticos e anti-navio.⁸⁴

Acompanhando as transacções energéticas e de armamentos, as relações comerciais China-Irão conheceram um salto muito significativo nos últimos anos, passando de um volume de 4 mil milhões EUR, em 2003, para os quase 14.5 mil milhões EUR, em 2007 (CE-*External Trade*). Neste último ano, a RPC foi o segundo maior parceiro comercial do Irão (a seguir ao conjunto UE) significando um *share* de 14,5%; por sua vez, o Irão foi, em

82 Ver atrás Quadro 1.

83 Grimmet/CRS, 2007: 33 e 43.

84 *Ibid.*: 70; Alterman e Grover, 2008: 69; Ji e Tkacik, Jr., 2006: 5-7; Blumentahl, 2005.

2007, o 18º maior parceiro comercial da RPC, embora represente apenas cerca de 1% de toda a actividade comercial chinesa.⁸⁵

Estes dados energéticos e comerciais demonstram a profundidade dos interesses mútuos entre a China e o Irão. Até certo ponto, o desenvolvimento destes laços não é algo de muito distinto comparativamente ao percurso do relacionamento da China com outros parceiros do Médio Oriente. Contudo, os laços com o Irão não são propriamente “novos” (como nos casos da Arábia Saudita, dos restantes países do GCC ou de Israel) e, sobretudo, continuaram a desenvolver-se no meio da crise e da tensão em torno do programa nuclear iraniano – o que marca uma diferença substancial. Neste sentido, o incremento das relações da China com o Irão revela também o pragmático sentido oportunista de Pequim e sugere uma postura chinesa de antagonismo face aos EUA. Esta ideia é reforçada pelo aparente “escudo diplomático” que a RPC tem dado ao regime de Teerão ao longo dos anos, na medida em que constantemente tem atrasado a aprovação de resoluções e/ou evitado que estas contenham uma linguagem mais veemente e sanções mais penalizadoras para o Irão. Acresce que, frequentemente, a China é acusada de não respeitar as sanções impostas ao Irão e que ela própria aprovou em sede do CSNU: os EUA, por exemplo, entre 1987 e 2004, impuseram 12 conjuntos de sanções a companhias chinesas por venderem itens proibidos ao Irão.⁸⁶

Isto retrata, todavia, apenas parte da realidade. Efectivamente, a RPC está muito longe de pura e simplesmente amparar o jogo de rivalidades iraniano. Por exemplo, em 1988, na fase final da Guerra Irão-Iraque, Pequim acabou por ceder às pressões americanas e aceitou suspender a entrega de mais mísseis anti-navio ao Irão. No início dos anos 1990, tentando tirar partido da tensão sino-americana depois de Tiannanmen, Teerão procurou criar um verdadeiro eixo China-Irão anti-EUA na Ásia, algo de que Pequim preferiu resguardar-se na medida em que o Irão era visto como instrumental para normalizar as relações Pequim-Washington. Além disso, Pequim também não acolheu as veleidades de Teerão no sentido de que Pequim usasse o seu lugar no CSNU para forçar a posição dos Palestinianos contra Israel e até a expulsão de Israel da ONU – Pequim não só declinou como estabeleceu plenas relações diplomáticas com Jerusalém, em 1992. Sem nunca deixar de manter relações amistosas com Teerão, Pequim voltaria novamente a “negociar” a questão do Irão com os EUA: em 1997, aproveitando os esforços no mesmo sentido da Administração Clinton, Pequim optou por “re-normalizar” o relacionamento

85 Ver atrás Quadros 2 e 3.

86 Alterman e Garver, 2008: 38.

EUA-China e comprometeu-se a suspender o apoio chinês aos programas de mísseis e nuclear iranianos.

Depois da aproximação sino-americana no contexto pós-11 de Setembro e da subida de tensão Washington-Teerão por causa do programa nuclear iraniano, a RPC pareceu querer corresponder à noção de “responsible stakeholder” avançada primeiramente pelo *Deputy Secretary of State* Robert Zoellick e em que este logo incluiu a questão do Irão nuclear: «*China’s actions on Iran’s nuclear programs will reveal the seriousness of China’s commitments to nonproliferation*». ⁸⁷ Pequim assumiu isto como um apelo para a expansão da cooperação EUA-China e, com uma margem de manobra relativamente escassa numa matéria sensível, aproveitou para mostrar uma vez mais a faceta cooperativa e construtiva da China nos seus próprios termos. Arrastando laboriosas negociações e atrasando os esforços de Washington ⁸⁸ sem, contudo, os bloquear, a China encontrou forma de cooperar com os EUA, acabando por enviar, em Janeiro de 2006, uma nota separada a Teerão paralela às notas dos outros quatro Membros Permanentes do CSNU (depois de rejeitar a proposta americana de enviar uma nota conjunta dos Cinco) avisando o Irão de que não deveria proceder ao enriquecimento de urânio; por aceitar submeter este assunto à apreciação do CSNU, em Março de 2006; e por aprovar as Resoluções 1696 (Julho de 2006) ⁸⁹ e 1737 (Dezembro de 2006) ⁹⁰ do CSNU contra o Irão. Paralelamente, Pequim reivindicou sempre “soluções pacíficas”, atrasou e empenhou-se em reduzir ao mínimo as sanções impostas ao Irão e apelou repetidamente para que Teerão respondesse positivamente e com flexibilidade quer às exigências do CSNU quer às sucessivas propostas da UE e da Rússia. Em Janeiro de 2007, depois de Teerão ter considerado que as sanções do CSNU contra o Irão não passavam de um “mero pedaço de papel”, o Presidente Hu Jintao disse ao negociador iraniano para a questão nuclear, Ali Larijani, de visita a Pequim, que «*o Conselho de Segurança das Nações Unidas adoptou unanimemente a Resolução 1737, que reflecte as preocupações partilhadas da comunidade internacional sobre a*

87 Zoellick, 2005.

88 Depois da AIEA ter determinado, em 2005, que durante 18 anos o Irão tinha conduzido uma série de actividades nucleares não reportadas, os EUA pressionaram a Agência a submeter o assunto ao CSNU a fim deste implementar sanções ao Irão no âmbito do Capítulo 7º da Carta das Nações Unidas. Em contraste, a posição oficial da China, que aderiu ao Tratado de Não Proliferação (TNP) em 1992, era de que o Irão tinha direito ao desenvolvimento e uso pacífico da energia nuclear no quadro do TNP e sob a inspecção da AIEA, atrasando a submissão da questão à apreciação do CSNU.

89 Em síntese, esta Resolução exigia que o Irão suspendesse todas as actividades de enriquecimento e reprocessamento no prazo de 30 dias e aceitasse a verificação pela AIEA.

90 Perante a intransigência de Teerão, a Resolução 1737 prevê sanções concretas ao Irão no âmbito do Capítulo 7º da Carta das Nações Unidas.

*questão nuclear Iraniana, e nós esperamos que o Irão responda seriamente a esta Resolução».*⁹¹ Na visão chinesa, Teerão deve cooperar com a Comunidade Internacional se pretende, de facto, quebrar o isolamento e ganhar segurança.

Pequim encara o Irão como uma grande potência regional cuja cooperação tem servido e continuará a servir os interesses chineses em muitas áreas – por esta razão, a China tem-se revelado reticente em sacrificar o Irão. Ainda assim, a trajectória das suas relações com Teerão nos últimos 30 anos e, em particular, a evolução chinesa em face do programa nuclear do Irão mostra como a China pretende não só evitar antagonizar os EUA como instrumentalizar a questão a fim de alcançar maior cooperação com Washington. No entanto, seria um erro assumir que a ambivalente posição chinesa na gestão do dossiê nuclear iraniano se faz unicamente no âmbito de uma articulação de interesses com os EUA. Primeiro, porque não é do interesse chinês um Irão nuclear pelo inevitável risco de proliferação e catalizador de instabilidade numa região já profundamente instável e cada vez mais crucial para a China. Segundo, o recente “endurecimento suave” da posição chinesa deve muito à intransigência de Teerão. Terceiro, o cooperativismo chinês neste assunto deve-se, em grande medida, ao objectivo de preservar e fortalecer os seus laços com outros parceiros da região, fundamentalmente, a Arábia Saudita mas também Israel e os pequenos países árabes do Golfo, o que não seria possível se patrocinasse ou pactuasse com, ainda que por omissão, a nuclearização do Irão. Quarto, a RPC tem aproveitado as negociações internacionais sobre esta matéria para articular posições e interesses com outros grandes actores internacionais para lá dos EUA, nomeadamente, a Rússia e o G3 europeu (Reino Unido, França e Alemanha). Quinto, de permeio, aproveitou para somar à densa rede de relacionamentos bilaterais o pretendido enquadramento institucional multilateral, em particular, as Nações Unidas e a AIEA onde a China tem uma voz proeminente e um estatuto paritário com a superpotência EUA, podendo assim resguardar-se melhor com posições de princípio e acções colectivas que, em última análise, dependem sempre do seu aval. Sexto, alcançou um estatuto tal que a generalidade dos países do Médio Oriente incluindo, naturalmente, o próprio Irão e os outros principais actores envolvidos (EUA, Rússia e UE) são genericamente receptivos a um maior papel da China na resolução desta questão, como que validando o seu estatuto de grande potência internacional e também o seu *peaceful rise*. Finalmente, convém ter presente que a China foi alcançando tudo isto enquanto ia consolidando os seus interesses e laços políticos, energéticos e comerciais com o Irão.

91 Cit. in Bhadrakumar, 2007.

A posição chinesa aponta no sentido de que o Irão tem de convencer a comunidade internacional – ou seja, não apenas os EUA – de que o seu programa nuclear não visa produzir armamento e que, neste quadro, tem o direito legítimo a desenvolver e usar energia nuclear. Ou seja, em termos de solução final, a China parece disposta a aceitar, e a contribuir para a aceitação internacional, dos programas nucleares “civis” do Irão. Ora, isto está em nítido contraste com a posição chinesa no “processo paralelo” envolvendo a Coreia do Norte e em que Pequim defende o fim de todos os seus programas nucleares. A razão para isto pode ser porque no Irão, ao contrário da Coreia do Norte, a China não tem os interesses estratégicos e de segurança que envolvem a vizinha Península Coreana e o Nordeste Asiático: no Médio Oriente e também, em concreto, no Irão, os interesses chineses são primeiramente energéticos e comerciais.

Conclusões

Das interacções entre a China e o Médio Oriente resultam duas evidências: a primeira é que o fortalecimento de laços cooperativos com os governos do Médio Oriente aumenta a segurança energética e contribui para o desenvolvimento económico da China, mas também aumenta a vulnerabilidade chinesa perante uma região instável, que não é prioritária na globalidade da política externa chinesa e onde a China não tem um papel determinante; a segunda é que, sendo incontornável a centralidade da energia, as interdependências China-Médio Oriente envolvem muito mais do que comércio energético. Estando em causa a ressurgente China e uma região com a complexidade geopolítica do Médio Oriente, as respectivas crescentes interdependências energéticas interconectam-se com demais interesses, cálculos e políticas quer dos países da região e da China quer de outros actores – pelo que a recente chegada da China ao Médio Oriente, ainda que atraída pelos recursos energéticos, não pode deixar de ter leituras e impactos geopolíticos regionais e globais. Ora, a ideia de que a RPC faz negócios e desenvolve relações no Médio Oriente, fundamentalmente, com os países e actores regionais hostis aos, e hostilizados pelos, Estados Unidos, numa lógica puramente competitiva e oportunista, só cobre meia realidade: de facto, como vimos, a China tem desenvolvido todo o tipo de laços, não só com o Irão ou a Síria, e antes o Iraque de Saddam e a Líbia, mas também com a Arábia Saudita, Israel, o Iraque pós-Saddam e os pequenos países Árabes do Golfo Pérsico.

A política chinesa na direcção do Médio Oriente visa desenvolver uma “multipolaridade positiva” baseada em “ganhos mútuos” que permita à China ter relações amigáveis e produtivas com *todos* os países da região, promovendo os seus interesses (fundamentalmente, energéticos e comerciais mas também geopolíticos) sem, contudo, antagonizar os EUA. Esta política regional é perfeitamente condizente com a “grande estratégia” global chinesa de longo-prazo em que o crescimento do seu poder nacional abrangente, aproveitado sabiamente, se vai encarregando de fazer com que, naturalmente, a “propensão das coisas” seja favorável à China em termos de “configuração estratégica de poder”.⁹² No turbilhão do Médio Oriente, isto requer de Pequim uma política omni-direccional e um hábil jogo de equilíbrios e articulações, neutralidade e ambivalência.

“Quando os tigres lutam, o panda deve observá-los no cimo da árvore e continuar a comer” é um velho provérbio chinês que sintetiza bem a estratégia que a China tem prosseguido no Médio Oriente. Até agora, esta estratégia tem-se revelado altamente produtiva. A questão reside em saber se continuará a ser possível a China manter a mesma estratégia perante os crescentes apelos dos actores regionais, residentes e não residentes, reclamando um envolvimento mais empenhado da China nos assuntos regionais mais sensíveis e se, por outro lado, à medida que o seu “poder nacional abrangente” se fortalece, a China manterá uma postura cooperativa e de “não-confrontação”. Até ver, não existem razões de fundo para a China mudar de estratégia no Médio Oriente – afinal, esta tem-lhe permitido colher os benefícios sem ter os custos.

Referências

AGÊNCIA REUTERS (2003), “War Destroyed Global Anti-Terror Coalition: China”, 2 de Novembro de 2004.

ALTERMAN, Jon B. e Garver, John W. (2008), *The Vital Triangle. China, the United States and the Middle East*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies (CSIS) Press.

APEC (2008), *APEC Energy Overview 2007*. Energy Working Group, Coordinating Agency - Asia Pacific Energy Research Centre (APEREC) and The Institute of Energy Economics, Japan, January 2008. Singapore: APEC Secretariat.

92 Tomé, 2006 e 2008a.

BHADRAKUMAR, M. K. (2007), "China's Tortuous Middle East Journey: Israel, Iran, and South Arabia" in *Asia Times*, 13 de Janeiro de 2007. Disponível online no site The Asia-Pacific Journal: Japan Focus, Url: <http://japanfocus.org/products/details/2322> (consulta em 23 de Setembro de 2008).

BEHBEHANI, Hashim S. H. (1981), *China's Foreign Policy in the Arab World, 1955-1975*. Londres: Kegan Paul.

BLUMENTHAL, Dan (2005), "Providing Arms. China and the Middle East" in *Middle East Quarterly*, Vol. XII, N° 2, Spring 2005, Url: www.meforum.org/article/695 (consulta em 14 de Outubro de 2008).

BUSTELO, Pablo (2005), *China y la Geopolítica del Petróleo en Asia-Pacífico*. DT N° 38/2005, Septiembre 2005. Real Instituto Elcano.

CALABRESE, John (2005), "The Risks and Rewards of China's Deepening Ties with the Middle East" in Jamestown Foundation *China Brief*, Vol. 5, N° 12, 24 de Maio de 2005.

CARRIÇO, Alexandre (2008), "Present and Future Trends of China's Military Modernization" in Tomé, Luis (Ed.), *East Asia Today*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL e Prefácio, no prelo.

CHINA, República Popular da - Conselho de Estado/ Governo (2007), *China's Energy Conditions and Policies* (Livro Branco). Pequim, 16 de Dezembro de 2007.

Url: www.china.org.cn/english/whitepaper/energy/237089.htm (consulta em 17 de Setembro de 2008).

CHINA, República Popular da (2006), *China's National Defense 2006* (Livro Branco). Pequim, Dezembro de 2006. Url: www.china.org.cn/english/features/book/194421.htm (consulta em 20 de Setembro de 2008).

CHINA, República Popular da (2005), *China's Peaceful Development Road* (Livro Branco). Pequim, 12 de Dezembro de 2005. Url: www.china.org.cn/english/features/book/152684.htm (consulta em 2 de Outubro de 2008).

CHINA, República Popular da (2004), *China's National Defense in 2004* (Livro Branco). Pequim, Dezembro de 2004. Url: www.china.org.cn/e-white/20041227/index.htm (consulta em 2 de Outubro de 2008).

CHINA, República Popular da - Ministério dos Negócios Estrangeiros website em inglês, *Countries and Regions - Western Asia and North Africa* in Url: www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq/2797/ (consulta em 23 de Setembro de 2008).

COMISSÃO EUROPEIA *website* – *External Trade – Trade Statistics*. In Url: ec.europa.eu/trade/index_en.htm (consulta em 10 de Outubro de 2008).

DARAGAH, Borzou (2005), “China Goes Beyond Oil in Forging Ties to Persian Gulf” in *The New York Times*, 13 de Janeiro de 2005: C8.

Economist Intelligence Unit (2007), “Near East Meets Far East: The Rise of Gulf Investment in Asia”, Outubro de 2007.

ESTADOS UNIDOS, Departamento de Defesa (2008), *Military Power of the People’s Republic of China 2008. Annual Report to Congress*. Washington, D.C.

ESTADOS UNIDOS, Departamento de Defesa (2005), *Military Power of the People’s Republic of China 2005. Annual Report to Congress*. Washington, D.C.

FMI *website* (2008), *World Economic Outlook Database, April 9, 2008*, url: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/index.aspx (consulta em 22 de Setembro de 2008).

GASPAR, Carlos (2008), “The United States and East Asia” in Tomé, Luis (Ed.), *East Asia Today*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL e Prefácio, no prelo.

GERTZ, Bill (2001), “China Reassures Powell on Iraq Dealings” in *The New York Times*, 9 de Março de 2001, Url: query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9A0DE4DC173AF93AA35750C0A9679C8B63 (consulta em 18 de Outubro de 2008).

GRIMMET, Richard F. / Congressional Research Service (CRS) (2007), *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 1999-2006. CRS Report for Congress, September 26, 2007*. Disponível online no Url: www.fas.org/sgp/crs/weapons/RL34187.pdf (consulta em 20 de Julho de 2008).

GUNZIK, Jephraim P. (2005), “The Ties that Bind China, Russia and Iran” in *Asia Times*, 4 de Junho de 2005.

HARRIS, Lillian Craig (1993), *China Considers the Middle East*. Londres: I.B. Tauris & Co.

HOYOS, Carola e KHALAF, Roula (2008), “Iraq revives oil deal with China” in *Financial Times*, 27 de Agosto de 2008, Url: www.ft.com/cms/s/0/704f7c62-7459-11dd-bc91-0000779fd18c,dwp_uuid=f2b40164-cfea-11dc-9309-0000779fd2ac.html (consulta em 23 de Setembro de 2008).

HU JINTAO (2007), *Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive for New Victories in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects*. Report to

the Seventeenth National Congress of the Communist Party of China on Oct. 15, 2007. In Xinhua News Agency website, Url: news.xinhuanet.com/english/2007-10/24/content_6938749.htm (consulta em 13 de Junho de 2008).

IEA/AIE (Agência Internacional de Energia) website - *Statistics*, Url: www.iea.org/Textbase/stats/index.asp (consulta em 23 de Setembro de 2008).

IEA/AIE (Agência Internacional de Energia) website (2008), *Annual Energy Outlook (EAO) 2008*.

IEA/AIE (Agência Internacional de Energia) website (2007), *World Energy Outlook 2007. China and India Insights*.

International Institute for Strategic Studies (IISS) (2008), *The Military Balance 2008*. IISS Publications.

ISBELL, Paul (2007), *El nuevo escenario energético y sus implicaciones geopolíticas*. DT, 30/05/2007. Real Instituto Elcano.

ISBELL, Paul (2006), *Asia y el desafío de la Seguridad Energética*. DT N° 17/2006, Octubre 2006. Real Instituto Elcano.

JI Hye Shin e TKACIK, Jr., John J. (2006), "China and the Middle East: A New Patron of Regional Instability" in *The Heritage Foundation Background*, N° 1974, 26 de Setembro de 2006.

JIN Liangxiang (2005), "Energy First: China and the Middle East" in *Middle East Quarterly*, Vol. XII, N° 2, Spring 2005, Url: www.meforum.org/article/694 (consulta em 14 de Outubro de 2008).

KUMARASWAMY, P. R. (1999), *China and the Middle East: The Quest for Influence*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

LEVERETT, Flynt e BADER, Jeffrey (2005-06), "Managing China-US Energy Competition in the Middle East" in *The Washington Quarterly*, Winter 2005-06, Vol. 29, N° 1: 187-201. Url: www.twq.com/06winter/docs/06winter_leverett.pdf (consulta em 10 de Setembro de 2008).

MADDISON, Angus (2007), *Chinese Economic Performance in the Long Run. Second Edition Revised and Updated 960-2030*. OCDE - Development Centre Studies: OCDE Publications.

MENDES, Carmen Amado (2008), "National Motives, Approaches and Goals of China's Foreign Policy" in Tomé, Luis (Ed.), *East Asia Today*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL e Prefácio, no prelo.

O'SULLIVAN, Arye (2004), "Pentagon Fuming over Arms Sale to China" in *Jerusalem Post*, 16 de Dezembro de 2004.

OMC website, *International Trade and Tariff Data*, Url: www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm (consulta em 24 de Setembro de 2008).

OMC website, *Statistics Database - Trade Profiles*, Url: stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E (consulta em 24 de Setembro de 2008).

ONU - Departamento de *Peacekeeping* (UNDPKO) website, *Facts and Figures - Troop and Police Contributors*, Url: www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/ (consulta em 18 de Outubro de 2008).

ONU - Independent Inquiry Committee (IIC) into the United Nations Oil-for-Food Programme *webpage*, Url: www.iic-offp.org/about.htm (consulta em 17 de Outubro de 2008).

ONU - United Nations Development Program (UNDP) (2007), *Human Development Report 2007-2008*. Url: hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/ (consulta em 20 de Junho de 2008).

PAIVA, Rui (2008), "China's Rise and the World Factor - Financial Risks and Virtues" in Tomé, Luis (Ed.), *East Asia Today*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL e Prefácio, no prelo.

RAMACHANDRAN, Sudha (2004), "US up in arms over Sino-Israel Ties" in *Asia Times*, 21 de Dezembro de 2004.

REIN, Shaun (2008), "Increased Middle East-China Cooperation: New Silk Road, New Riches", in *Seeking Alpha* website, 17 de Março de 2008, Url: <http://seekingalpha.com/article/68755-increased-middle-east-china-cooperation-new-silk-road-new-riches> (consulta em 24 de Setembro de 2008).

RIBEIRO, José Félix, AZEVEDO, Fátima e TRINDADE, Rui (2008), "Energy and China's Geo-Economic Dilemmas" in Tomé, Luis (Ed.), *East Asia Today*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL e Prefácio, no prelo.

ROMANA, Heitor Barras (2008), "Chinese and Russian Techno-Nationalism: some geopolitical elements" in Tomé, Luis (Ed.), *East Asia Today*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL e Prefácio, no prelo.

ROMANA, Heitor Barras (2005), *República Popular da China: A Sede do Poder Estratégico - Mecanismos do Processo de Decisão*. Coimbra: Almedina.

SACCHETTI, António Emílio (2008), "Sea Lines of Communication in East Asia" in Tomé, Luis (Ed.), *East Asia Today*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL e Prefácio, no prelo.

SHICHOR, Yitzhak (2006), "China's Kurdish Policy" in Jamestown Foundation *China Brief*, Vol. 6, N° 1, 3 de Janeiro de 2006.

SHICHOR, Yitzhak (1979), *The Middle East in China's Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

SILVA, Jorge Tavares da (2008), "New trends in the Taiwan Strait conflict: the cooperative and quarrelsome framework" in Tomé, Luis (Ed.), *East Asia Today*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL e Prefácio, no prelo.

SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) *Arms Transfers Database*, Url: armstrade.sipri.org/ (consulta em 24 de Setembro de 2008)

SUTTER, Robert G. (2008a), "Preface" in Tomé, Luis (Ed.), *East Asia Today*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL e Prefácio, no prelo.

SUTTER, Robert G. (2008b), *Chinese Foreign Relations: Power and Policy Since the Cold War*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.

SUTTER, Robert G. (2006), *China's Rise: Implications for US Leadership in Asia*. East-West Center Washington: *Policy Studies* 21.

SUTTER, Robert G. (2005), *China's Rise in Asia: Promises and Perils*. Lanham, Boulder, New York, Toronto and Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.

TOMÉ, Luis (Ed.) (2008), *East Asia Today*. Lisboa: UAL e Prefácio, no prelo.

TOMÉ, Luis (2008a) "Security and Geopolitics in East Asia today: one region, two faces" in Tomé, Luis (Ed.), *East Asia Today*. Lisboa: UAL e Prefácio, no prelo.

TOMÉ, Luis (2006), "Gato Preto, Gato Branco: Geoestratégia da China" in *Política Internacional*, II Série, N° 30: 13-36.

TOMÉ, Luis (2005), "Geopolítica da Ásia e da China" in *JANUS 2006 - Anuário de Relações Exteriores*, Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL e jornal *Público*: 40-41.

TOMÉ, Luis (2004), *Novo Recorte Geopolítico Mundial*. Lisboa: EdiUAL e Quid Juris (também editado em inglês com o título *The New World's Geopolitical Outline*)

TOMÉ, Luis (2002), "11 de Setembro - consequências estratégicas para a Ásia-Pacífico" in *JANUS 2003 - Anuário de Relações Exteriores*, Lisboa: Observatório de Relações Exteriores da UAL e jornal *Público*: 174-175.

TOMÉ, Luis (2001a), *A Segurança na Ásia Oriental*. Macau: Instituto Internacional de Macau (IIM), coleção Milénio Hoje, edições em português e em chinês.

TOMÉ, Luis (2001b), *A Segurança e a Estabilidade no Noroeste da Bacia do Pacífico*. Lisboa: EdiUAL.

WILSON, Scott (2005), "Israel Set to End China Arms Deal under U.S. Pressure" in *Washington Post*, 27 de Junho de 2005.

WINNING, David (2008), "Saudi Arabia Remains China's Top Crude Supplier" in *Marketwatch*, 22 de Janeiro de 2008.

WorldPress.org (2003), "HK Journal views China's Iraq Position, Suggests Seeking US Concessions in Return for Support" in *WorldPress.org - Front Page - Hsin Pao*, 18 de Fevereiro de 2003.

XIN Ma (2008), "China's Energy Strategy in the Middle East" in *Middle East Economic Survey*, Vol. LI, Nº 23, 9 de Junho de 2008.

XINHUA NEWS AGENCY (2008), "Qatar approves formation of ICBC branch in Doha", 1 de Fevereiro de 2008 in *China View* webpage, URL: news.xinhuanet.com/english/2008-02/01/content_7545667.htm (consulta em 10 de Outubro de 2008).

XINHUA NEWS AGENCY (2006), "Report by Reporters Kong Yan, Luo Hui. Hu Jintao holds talks with Saudi King Abdullah", 24 de Janeiro de 2006.

ZOELLICK, Robert B. (2005), *Whither China: From Membership to Responsibility? Remarks to National Committee on U.S.-China Relations*, September 21, 2005 in National Committee on U.S.-China Relations website, Url: www.ncuscr.org/files/2005Gala_RobertZoellick_Whither_China1.pdf (consulta em 5 de Julho de 2008).

Contenção, Projecção e Envolvimento: a Política Externa Russa para o Grande Médio Oriente

Maria Raquel Freire

Investigadora do Núcleo de Estudos para a Paz do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e professora de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Resumo

Este artigo analisa a política externa russa face ao denominado Grande Médio Oriente. O texto identifica duas dimensões analíticas: a da gestão da conflitualidade e participação da Rússia no Quarteto negocial para a resolução do conflito Israelo-Palestiniano; e a de um contexto securitário denso, onde a luta contra o terrorismo e o ressurgimento do radicalismo islâmico, a questão armamentista e a gestão energética, assumem prioridade. Olhando os desafios e obstáculos subjacentes à projecção das políticas russas na área, o texto argumenta que a crescente relevância do Médio Oriente nas políticas de Moscovo é reflexo da projecção de poder e influência que a Rússia prossegue no sistema internacional. Nesta linha, o artigo conclui que a Rússia joga um jogo difícil, onde procura conciliar interesses com oportunidades, num cenário onde políticas de contenção, projecção e envolvimento se conjugam na delineação do que Moscovo pretende sejam contornos favoráveis às suas opções e acções. Deste modo, a política externa russa pragmática, assertiva e multi-vectorial afirma-se no Grande Médio Oriente em todas as suas componentes, com o objetivo subjacente de afirmação russa no cenário internacional.

Abstract

Containment, Projection and Involvement: Russian Foreign Policy for the Great Middle East

This article analyses the Russian foreign policy for the Great Middle East. It identifies two analytical dimensions. First, the conflict management and the Russia's involvement in Quartet for Israel-Palestine peace. Second, it looks at the complex security environment where priorities are the fight against terrorism weapons and the problem of energy security. Taking into account the challenges and obstacles to face, the essay argues that a broader Russian foreign policy towards the Middle East reflects Moscow's search for power and influence on the international system. Russia is playing a hard game, trying to reconcile interest and opportunities in an environment where containment, projection and involvement policies came together in reaching favourable conditions for options and action. A pragmatic, assertive and multi-directional Russian foreign policy is projected in the Great Middle East with the underline objective of projecting Russia in a broader international system.

Introdução

Este artigo analisa a política externa russa face ao denominado Grande Médio Oriente, um quadro securitário complexo onde a combinação de dinâmicas de cooperação e de competição marca as relações entre os actores na área. Sob uma perspectiva político-securitária, o texto identifica duas dimensões de análise: a da gestão da conflitualidade e participação da Rússia no Quarteto negocial para a resolução do conflito Israelo-Palestiniano; e a de um contexto securitário denso, onde a luta contra o terrorismo e o ressurgimento do radicalismo islâmico, a questão armamentista e a gestão energética, assumem prioridade. Olhando os desafios e muitos obstáculos subjacentes à projecção das políticas russas na área, o texto argumenta que a crescente relevância do Médio Oriente nas políticas de Moscovo é reflexo da projecção de poder e influência que a Rússia prossegue no sistema internacional. Nesta linha, o artigo conclui que a Rússia joga um jogo difícil, onde procura conciliar interesses com oportunidades, num cenário onde políticas de contenção, projecção e envolvimento se conjugam na delineação do que Moscovo pretende que sejam contornos favoráveis às suas opções e acções. Deste modo, a política externa russa pragmática, assertiva e multi-vectorial afirma-se no Grande Médio Oriente em todas as suas componentes, com o objectivo subjacente de afirmação russa no cenário internacional.

A Política Externa Russa: Multipolar e Multi-vectorial

Nos anos pós-Guerra Fria a política externa russa, primeiro com Ieltsin, depois com Putin e actualmente com Medvedev, assumiu gradualmente um tom mais pragmático, distanciando-se do quadro ideológico Soviético que a sustentava anteriormente. Tornou-se também multi-vectorial e multi-sectorial, procurando conciliar, com diferentes níveis de sucesso, prioridades internas com interesses externos em competição – a nível geográfico e em termos sectoriais (políticos, económicos, securitários).

A política externa russa é hoje expressão do desejo de afirmação de Moscovo enquanto actor regional e global, num contexto internacional diferenciado, onde os contornos da nova ordem internacional permanecem ainda indefinidos. Neste contexto, a política externa russa assume-se ainda como simultaneamente assertiva e defensiva. Assertiva, em áreas consideradas prioritárias pelo Kremlin, sendo esta assertividade clara nos alinhamentos, nos discursos, nas opções, e nas acções, quer a nível

geoestratégico quer sectorial, incluindo, em particular, o espaço da antiga União Soviética e em termos sectoriais, por exemplo, nas questões energéticas. Defensiva, no sentido em que é sublinhada pela contenção dos avanços ocidentais em áreas definidas como vitais ao interesse nacional russo. Esta delineação da política externa deve muito aos desenvolvimentos internos, a nível político, económico e social, com uma acentuação muito clara do crescimento económico assente na exploração de recursos energéticos, a permitir uma postura de maior confiança e a fornecer as bases para o processo de afirmação da Rússia no sistema internacional.

Na Rússia de Putin (2000-2008), o *ruling vertical* e a “democracia de gestão”, significando autoritarismo, centralização de poder, e participação selectiva e dirigida, caracterizaram bem os alinhamentos políticos seguidos, com expressão interna, mas também externa. De facto, a afirmação da Rússia a nível externo tem sido o reflexo da sua imagem de desenvolvimento interno: consolidação de poder e reafirmação do seu estatuto. O anúncio no início de 2008 do regresso às grandes paradas militares na Praça Vermelha, bem ao estilo Soviético, é exemplo desta tendência, demonstrando como a recuperação de uma imagem de força é parte integrante desta dicotomia interno/externo.

Putin definiu a política externa russa como multi-vectorial e multipolar, contudo, esta foi essencialmente uma definição pela negativa, como forma de contraposição ao “poder destabilizador da estrutura mundial unipolar”,¹ ou seja, definida em grande medida por oposição à primazia norte-americana. No documento de 2000 relativo à política externa, este alinhamento é evidente na definição dos círculos mais importantes desta: um primeiro círculo representado pela Comunidade de Estados Independentes (CEI) que a Rússia assume como área preferencial de intervenção, e onde apresenta menor flexibilidade negocial face ao envolvimento de terceiros,² e um segundo círculo mais alargado com as dimensões europeia e asiática equacionadas lado a lado em termos de relevância. A definição de prioridades em relação ao Médio Oriente concentrava-se essencialmente no fortalecimento da posição russa na área, especialmente em termos económicos, emergindo num plano secundário nos objectivos de política externa de Moscovo. No

1 Afirmado em documentos como o Conceito de Segurança Nacional, a Doutrina Militar ou o Conceito de Política Externa, todos de 2000, e sucessivamente reiterada em discursos e outros documentos oficiais. Note-se que esta tendência vinha já do período de governação de Ieltsin, embora seja claramente reforçada ao longo da presidência de Vladimir Putin.

2 As relações já complexas no Cáucaso do Sul e a intensificação das interligações nas repúblicas da Ásia Central são aqui exemplo.

entanto, ao longo da presidência de Putin, denota-se um aumento gradual da relevância do Médio Oriente no quadro da política externa com um aumento das actividades relacionadas com a área. Este resulta de vários desenvolvimentos, incluindo a intervenção norte-americana no Iraque (2003), o estreitamento de contactos com Israel e a Síria, e a crescente pressão da questão Iraniana. Pontos estes que se tornaram obrigatórios na agenda de política externa russa para o Médio Oriente.

A eleição de Dmitri Medvedev como Presidente da Federação Russa em Março de 2008 parece oferecer continuidade à política externa russa, seguindo a tendência de acentuação das linhas do pragmatismo assertivo. A atestar esta tendência, o novo documento de política externa, adoptado em Julho de 2008, sublinha os princípios activos da política externa russa, conferindo-lhe maior acutilância no que concerne o papel da Rússia no cenário internacional e adicionando-lhe uma retórica forte relativamente ao ocidente. Medvedev sublinha que na construção de “um novo regime global”, de base multipolar, há uma série de temas que têm de ser discutidos, incluindo eficiência energética e esforços combinados de prevenção de conflito armado. “Simplesmente não precisamos voltar a um sistema paternalista onde alguns estados decidem por todos os outros”.³ A crítica ao ocidente na formulação “dois-pesos-duas-medidas” e nas tentativas de imposição de valores “estrangeiros” é clara.

De relevância é a não inclusão neste documento de referências à questão da redução de arsenais nucleares, em particular face ao crescendo de tensão em torno das políticas de capacitação nuclear em desenvolvimento no Irão e na Coreia do Norte. Esta ausência é comentada por Fyodor Lukyanov como “resultado da experiência dos últimos oito anos quando alguns estados demonstraram o uso arbitrário da força. A invasão do Iraque levou muitos países a reverem a sua atitude face à arma nuclear e a entendê-la como garantia de não uso da força contra si mesmos”.⁴ Aliás, o princípio do uso da força, apenas em último recurso, é revisitado no documento, permanecendo o princípio de não recurso à força como princípio de base. Contudo, nos discursos e nas acções tem-se acentuado a percepção de que este pressuposto pode ser invertido sempre que estejam em causa interesses vitais. A intervenção na Geórgia em Agosto de 2008 é aqui um bom exemplo, bem como a postura mediadora russa na questão iraniana.

3 Presidente Russo Dmitry Medvedev, “Speech at the Meeting with Russian Ambassadors and Permanent Representatives to International Organisations”, Ministério Russo dos Negócios Estrangeiros, Moscovo, 15 Julho 2008.

4 Fyodor Lukyanov, Editor da revista *Russia in Global Politics*, citado em “‘New Russia’ determines its foreign policy”, *InfoRos*, 16 Julho 2008, <http://inforos.com/?id=21598>.

No mapa geoestratégico da política externa russa, o Grande Médio Oriente assume relevância acrescida ao incluir o Cáucaso do Sul, o Irão e a Turquia e, deste modo, a adicionar ao jogo estratégico e de influências, a pesada carta energética em termos de produção, rotas de trânsito e abastecimentos. No conceito de política externa da “nova Rússia”, de Julho de 2008, uma pequena frase – “a Rússia pretende desenvolver e aprofundar relações com a Turquia, Egipto, Argélia, Irão, Arábia Saudita, Síria, Líbano, Paquistão e outros estados fundamentais na região”, dá o mote para uma formulação ampla em termos geográficos. Mais adiante pode ler-se no documento, e especificamente em relação ao conflito Israelo-Árabe, que a Rússia procurará contribuir para a estabilização da situação, através da negociação de um acordo que inclua o estabelecimento de um estado palestino independente, uma afirmação da postura tradicional russa face à diversificação da sua política e ao novo relacionamento com Israel.

Segue-se uma breve referência ao Iraque, sem conteúdo substantivo de referência, e depois o reforço das relações da Rússia com os países islâmicos, através da sua participação como estado observador na Conferência Islâmica e na Liga de Estados Árabes. Este posicionamento é de algum modo inovador, revelando a importância crescente da variável islâmica no equacionamento das relações de poder numa nova ordem internacional, que a Rússia pretende multipolar. Além do mais, é sublinhada a importância das ligações no sector energético, reforçando as relações em termos económicos e comerciais, mas também securitários.⁵ Incarnando esta tendência, o crescendo do Euroasianismo na Rússia com Putin foi evidente, após se ter popularizado com Ieltsin, e assumindo agora com Medvedev, na “nova Rússia”, uma formulação explícita.⁶

Desta forma, o Médio Oriente tem-se apresentado à Rússia como uma área estratégica relevante em termos político-securitários e de crescente importância na sua agenda internacional. A presença de Moscovo no Quarteto é demonstração da sua relevância no quadro internacional e do estatuto que procura reafirmar neste mesmo quadro. Estes alinhamentos, bem diferentes das relações informadas pela orientação ideológica característica do período de Guerra Fria, assumem contornos diferenciados e menos vinculados que tornam as leituras dos relacionamentos, hoje com cariz fluído e interdependente, mais complexas.

5 Dmitry Medvedev, “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation”, President of Russia Official Web Portal, 12 Julho 2008.

6 Dmitry Shlapentokh, “Alexander Dugin’s Views on the Middle East”, *Space and Polity*, vol. 12, n. 2, Agosto 2008, pp. 251-268.

A Rússia no Quarteto: Ambivalência, Contenção e Duplicidade

O Quarteto é um grupo informal, criado em finais de 2001, e que inclui desde a sua formação a União Europeia, as Nações Unidas, a Rússia e os Estados Unidos, como mediadores no processo negocial Israelo-Palestiniano. Mas o padrão tradicional das relações e dos apoios, tão marcado no período de Guerra Fria, tem vindo a dar lugar a reajustes, com uma maior aproximação de Moscovo a Israel, de algum modo contrariando o apoio tradicional à causa palestiniana (embora não o questionando), e pressões russas para um maior envolvimento da Síria em todo o processo. Desenvolvimentos recentes reflectem estas alterações: as “conversações israelo-sírias foram reavivadas com mediação turca. A França está preparada para actuar como intermediária. Washington é ainda um actor principal, e Damasco admite que, sem a sua aprovação explícita, qualquer acordo poderá ser posto em questão”.⁷ A mediação turca e o envolvimento da Síria através da abertura de conversações que quebram o seu isolamento, têm incutido um novo dinamismo ao processo negocial. “O novo Quarteto é uma simbiose interessante de forças e interesses. Está a construir um eixo do Golfo Pérsico ao Mar Negro via Mediterrâneo, e unindo todos os problemas regionais, do Irão ao Cáucaso, incluindo o Médio Oriente, num todo integrado”.⁸

Distanciando-se do quadro ideológico das décadas de rivalidade bipolar, a Rússia tem solidificado a sua relação com Israel, enquanto mantém o seu apoio à Autoridade Palestiniana e a uma solução que passe pela realização das suas aspirações territoriais. Quanto aos aliados árabes, nem sempre é fácil a gestão de críticas do que parece duplicidade na política externa russa para a questão: o apoio à causa palestiniana lado a lado com relações próximas a Israel. Claramente, o peso da ideologia deu lugar à economia na gestão das relações. Nas palavras do Ministro dos Negócios Estrangeiros Russo, Sergey Lavrov, “a política russa nem é pró-Árabe nem pró-Israelita. Tem por objectivo defender os interesses nacionais russos. A manutenção de relações próximas e amigáveis com estados árabes está entre eles”.⁹

A postura dupla da Rússia face ao conflito israelo-árabe revela-se mais enquanto parte de uma estratégia de influência numa área alargada que se assume de crescente relevância para Moscovo, do que como reflexo do contexto de tensão entre Moscovo e o

7 Maria Appakova, “New Middle East Quartet established in Damascus”, *RIA Novosti*, 4 Setembro 2008.

8 *Ibid.*

9 Sergey Borisov, “Russia and Israel to join forces in anti-terrorist cooperation”, *Pravda*, 7 Setembro 2004.

ocidente. Este argumento é evidenciado na política russa na Chechénia como forte condicionante da sua postura neste conflito. A luta contra o terrorismo e a crescente influência de grupos radicais islâmicos, por um lado, e a procura de ajustamento de interesses e relacionamentos com o mundo islâmico, por outro, demonstram-no. Isto significa e traduz-se num tratamento diferenciado de grupos muçulmanos no seio da Rússia e para além das suas fronteiras. No entanto, os argumentos russos são claros: a sua política repressiva dirige-se a grupos radicais islâmicos perpetradores de instabilidade nas suas fronteiras a sul, e não necessariamente à comunidade islâmica enquanto expressão de uma forma de organização e vivência diferenciadas. Nas análises comparativas entre Chechenos e Palestinos, esta ambivalência torna-se clara. À procura de dividendo em resultado de apoios no seio de Israel, face ao discurso da luta contra o terrorismo, contrapõe-se a incongruência derivada da política dupla de Moscovo de aproximação a Israel enquanto mantendo o seu apoio aos palestinos. Deste modo, qualquer exercício comparativo torna-se insustentável.

No entanto, é de sublinhar que esta parece ser uma relação bastante personalizada e que claramente se distancia da postura de muitos elementos da elite no Kremlin.¹⁰ E este factor é essencial nas interrogações sobre o futuro, pois as alterações ao nível da governação poderão fragilizar laços centrados em lideranças, e de novo transpor a discussão para os quadros decisórios mais abrangentes de política externa. A substituição de Putin na presidência russa, a morte de Arafat e as alterações na liderança israelita poderão conjugar-se num novo desalinhamento.

Mas para além da questão da personalização de relações, outros factores intervenientes ajudam a compreender a complexidade destas relações que ultrapassam as tradicionais alianças e alinhamentos, dando lugar a uma teia complexa de relações nem sempre previsíveis. Vejamos: a Rússia e Israel cooperam na articulação de estratégias anti-terrorismo, para além da cooperação que desenvolvem a nível comercial e tecnológico, incluindo equipamento militar, especialmente ao nível de meios aéreos. Apesar desta proximidade, a Rússia sente resistência da parte israelita quanto a um maior envolvimento russo no processo negocial do conflito israelo-palestino, que advém do contínuo apoio a uma solução que inclua o reconhecimento de um estado palestino independente.

Por seu turno, Israel teme a relação da Rússia com o Irão, especialmente no apoio de Moscovo à opção nuclear de Teerão (que Moscovo sublinha, em linha com as autoridades iranianas, que se destina apenas a fins civis), face à inimizade entre esses dois estados.

10 Mark Katz, "Putin's Pro-Israel Policy", *Middle East Quarterly*, Winter 2005, pp. 51-59.

Mas a Rússia vende também armas à Síria, o que preocupa Israel, bem como procedeu ao reconhecimento formal do Hamas, não o “catalogando” como grupo terrorista. De facto, em Março de 2006 a Rússia convidou o Hamas a Moscovo argumentando que se encontrava numa posição única para o fazer, uma vez que, diferentemente da União Europeia e dos Estados Unidos, nunca considerou o Hamas uma organização terrorista,¹¹ estando por essa mesma razão numa posição privilegiada para dialogar e eventualmente ganhar poder negocial e maior influência no processo.

Por sua vez, os palestinianos, entendendo estas acções como reflexo do apoio de Moscovo, traduzido no posicionamento russo no quadro das Nações Unidas de protesto contra as incursões israelitas nos territórios palestinianos, bem como em defesa de uma solução de reconhecimento das reivindicações destes,¹² não deixam de se sentir simultaneamente surpresos e inseguros face a uma política russa de proximidade a Israel.¹³ No entanto, e apesar deste apoio continuado, a Rússia mostra-se relutante em contrariar Israel que entende como uma fonte valiosa de tecnologias militares modernas¹⁴ - ou seja, a interligação de apoios na luta contra o terrorismo, de cooperação ao nível de armamento e de questões energéticas a constituírem a essência do emaranhado de relações que se desenvolvem nesta área.

Face a um contexto de tensão nas relações com os Estados Unidos, e na influência que o Irão e a Turquia têm enquanto actores regionais na fronteira entre o Cáucaso e o Médio Oriente, estes tornaram-se dois estados centrais na política russa para o Médio Oriente. Este alinhamento deve, no entanto, ser entendido no quadro mais circunscrito de interesses de política externa da Rússia, nomeadamente na Eurásia, incluindo o Cáucaso do Sul e a Ásia Central. Neste quadro geoestratégico a intersecção de preocupações securitárias, interesses energéticos, e políticas diferenciadas revela a complexidade de análise de (des)alinhamentos pautados não tanto por uma estratégia clara, eventualmente assente em considerações ideológicas, mas mais por opções pragmáticas de política externa.

11 Ilya Bourtman, “Putin and Russia’s Middle Eastern Policy”, *The Middle East Review of International Affairs*, vol. 10, n. 2, Junho 2006, <http://meria.idc.ac.il/journal/2006/issue2/jv10no2al.html>.

12 Aleksandr Saltanov, Ministro plenipotenciário dos Negócios Estrangeiros da Federação Russa, “Russian policy in Iraq, the Middle East and Africa”, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, 13 Janeiro 2005.

13 Ver, por exemplo, Ilya Bourtman, “Putin and Russia’s Middle Eastern Policy”, *The Middle East Review of International Affairs*, vol. 10, n. 2, Junho 2006, <http://meria.idc.ac.il/journal/2006/issue2/jv10no2al.html>. Para maior detalhe sobre a evolução das relações entre Moscovo e Telavive no período da Presidência de Putin ver Mark Katz, “Putin’s Pro-Israel Policy”, *Middle East Quarterly*, Winter 2005, pp. 51-59.

14 Ruslan Pukhov, director do Centro de Análise de Estratégias e Tecnologia de Moscovo, citado em “Syrian leader highlights solidarity, seeks arms, in visit to Russia”, *RFE/RL*, 21 Agosto 2008.

Um Quadro Securitário Complexo: Actores e Dinâmicas

O Grande Médio Oriente afigura-se como uma área estratégica onde a luta contra o terrorismo e o ressurgimento do radicalismo islâmico, a questão armamentista e a gestão energética se assumem como tópicos prioritários e simultaneamente geradores de sinergias e rivalidades. A presença da Federação Russa enquanto observador na Conferência Islâmica e na Liga de Estados Árabes, espelho do desejo russo de maior proximidade aos parceiros árabes num contexto de crescente radicalismo islâmico é evidente. De facto, a luta anti-terrorismo assume prioridade na agenda russa, dada a sua banda sul maioritariamente muçulmana, os desejos expressos de repúblicas maioritariamente islâmicas, incluindo a Chechénia, Ingushétia e Daguestão, de formarem uma grande república islâmica independente da Federação Russa, e a própria guerra da Chechénia ainda bem presente e foco de instabilidade. As ligações económicas, especialmente através da venda de equipamentos militares, tecnológicos e energéticos, incluindo urânio enriquecido ao Irão, a par das rotas da energia que intersectam zonas fulcrais de produção e trânsito, desde o Médio Oriente ao Cáspio e Ásia Central, definem o quadro geral onde a Rússia procura defender e promover os seus interesses.¹⁵

Deste modo, o Grande Médio Oriente cruza diferentes níveis de análise, combinando os diferentes níveis regionais identificados com a actuação de actores externos, em particular os Estados Unidos e a União Europeia. A este nível mais macro, as relações da Federação Russa com o ocidente têm assumido um tom mais duro, de que os acontecimentos no Cáucaso do Sul em Agosto de 2008 são reveladores. De facto, estes resultam de um crescendo da tensão nas relações entre a Rússia e os seus “parceiros” ocidentais. A discórdia face à intervenção no Iraque, o apoio ao desenvolvimento de energia nuclear no Irão, o escudo de defesa anti-míssil, e o alargamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), entre outros, são exemplo.

Por outro lado, a intervenção pós-11 de Setembro de 2001 no Afeganistão mereceu apoio da Rússia, cuja ameaça do regime radical Talibã e instabilidade daí decorrente constituía uma preocupação partilhada com Washington. Esta permitiu a presença de tropas americanas no Quirguistão e no Uzbequistão, como forma de estabilizar as fronteiras com o Afeganistão, e apoiar o controlo de movimentações no Vale de Ferghana, incluindo actividades de grupos radicais islâmicos. Estas acções juntam-se às preocu-

15 A exportação de petróleo permitiu à Rússia aumentar as suas reservas estrangeiras de \$12 biliões em 1999 para cerca de \$470 biliões em finais de 2007, as terceiras maiores reservas a nível mundial.

pações reais com o radicalismo islâmico na Ásia Central, com os ataques no Quirguistão (1999 e 2000) e no Uzbequistão (2000), resultantes da intensificação das actividades do Movimento Islâmico do Uzbequistão,¹⁶ a alertarem para a seriedade da situação.

A Rússia pretende consolidar a sua posição na Ásia Central, sendo que de algum modo a Organização do Tratado de Segurança Colectiva, procurando responder a estas preocupações securitárias, tem funcionado como contrapeso aos Estados Unidos e à OTAN na área. Permite ainda que a Rússia promova a base legal para a permanência de forças russas no Quirguistão, Tajiquistão e eventualmente Uzbequistão, sob o lema da luta contra o terrorismo.¹⁷ Contudo, nem o Uzbequistão nem o Turquemenistão são membros desta Organização, e dada a relevância do Uzbequistão na área, este factor pode ser claramente limitativo da capacidade russa de actuação. “Em linhas gerais, não é provável que a cooperação no quadro da Organização do Tratado de Segurança Colectiva signifique muito no desenvolvimento de uma identidade regional de segurança ou para responder aos desafios mais prementes da gestão regional de segurança”.¹⁸ Note-se, no entanto, que em finais de 2005 o governo Uzbeque estipulou um prazo de seis meses para a retirada das tropas norte-americanas do país (na sequência da forte repressão da parte das autoridades uzbeques de manifestantes em Andijon, e das críticas severas de Washington que se seguiram). Paralelamente a esta inversão na parceria com os Estados Unidos, as autoridades Uzbeques assinaram vários acordos com a Rússia, relacionados com a indústria de defesa, e claramente reforçando o poder de influência de Moscovo sobre a política militar de Tashkent.

Ainda neste quadro de luta regional contra o terrorismo, a Organização de Cooperação de Xangai tem ganho relevância, apesar das motivações assentarem essencialmente em questões defensivas de dupla contenção: contenção dos Estados Unidos na área, mas também contenção mútua entre a Federação Russa e a República Popular da China. Em

16 “The Islamist offensives in August 1999 in southern Kyrgyzstan and Dagestan, followed by the war in Chechnya, contributed to the ‘Islamic threat’ being redefined as a threat of ‘international terrorism’ in the National Security Concept published in February 2000 and moved to the forefront of the Russian political agenda. The events in Kyrgyzstan initiated a wave of Russian activity to promote military and security cooperation with Central Asian states”, in Jonson, Lena, “Russia and Central Asia” in Allison, Roy and Jonson, Lena (eds) *Central Asian Security: The New International Context*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2001, p. 100.

17 Blank, Stephen, “The Strategic Importance of Central Asia: An American View”, *Parameters*, vol. 38, n. 1, 2008, p. 79.

18 Allison, Roy, “Regionalism, Regional structures and Security management in Central Asia”, *International Affairs*, vol. 80, n. 3, 2004, p. 473.

2005 foi criada no âmbito desta Organização uma Estrutura Regional Anti-Terrorismo, trazendo a luta contra o terrorismo para o topo da agenda, e conferindo à Organização de Cooperação de Xangai um papel crescentemente militar e securitário.

A lógica russa de consolidação de poder e influência inclui também o Cáucaso do Sul, mas aqui assumindo contornos diferentes, na medida em que a relação de Moscovo com estas três repúblicas é distinta ao ponto de ser muito próxima da Arménia, de menor influência relativamente ao Azerbaijão e com as dificuldades conhecidas no caso da Geórgia, agravada pela intervenção de Agosto de 2008 e o subsequente reconhecimento de independência das repúblicas da Abcázia e Ossétia do Sul. Na linha da luta contra o terrorismo, compras e vendas de armamento e rotas energéticas, o Azerbaijão é uma república central na produção e trânsito, bem como a Geórgia no que toca as rotas de abastecimento, actualmente comprometidas devido às acções russas na república. As ligações de proximidade entre a Arménia, Rússia e Irão permitem à primeira, isolada economicamente, segurança energética e outro tipo de apoios. A inexistência de relações diplomáticas entre a Arménia e o Azerbaijão devido ao conflito do Nagorno-Karabakh, as relações próximas do Azerbaijão com a Turquia, também rival da Arménia, e o posicionamento de interlocução da Geórgia, agora mais frágil, são de modo simplificado reveladores das ambivalências e desequilíbrios na região.

O modo como a Rússia procura articular e projectar os seus interesses na região, com dificuldades acrescidas quando em análise comparativa com a Ásia Central, vem adicionar à complexidade do puzzle que é a área do Grande Médio Oriente. Sucintamente, subjacente a objectivos mais concretos de política externa, em toda esta área a Rússia pretende, numa formulação ampla, reforçar os laços de cooperação na luta contra o terrorismo com parceiros estratégicos; negociar acordos energéticos preferenciais, em alguns casos, em detrimento claro de acções ocidentais; e aumentar o seu poder de influência numa área que considera vital.

Adicionando o vector Médio Oriente, através da negociação de concessões favoráveis e presenças estratégicas, como evidenciado no caso da Síria, e mesmo no quadro negocial do conflito Israelo-Palestino, Moscovo procura simultaneamente aumentar a sua projecção na área do Médio Oriente enquanto prosseguindo uma política de contenção do ocidente. Esta pauta-se não só pela criação de condições adversas que joguem em favor da obstrução dos avanços ocidentais na Ásia Central e Cáucaso do Sul, como também minimizar os ganhos destes na área do Médio Oriente, através de alianças e parcerias que entravam o livre jogo de interesses na região. Este mesmo jogo é alargado ao norte de África, como eventual alternativa em termos de recursos energéticos, área onde a Rússia

gere também interesses, como no caso da Líbia,¹⁹ sublinhando mais uma vez este esforço de contenção ocidental e de boicote a políticas de diversificação que contrariam os interesses de Moscovo e, eventualmente, uma posição privilegiada da Rússia enquanto fornecedora destes recursos.

Jogos de Influência Assimétricos

As relações da Rússia com os actores regionais, em particular a Síria, o Irão e a Turquia, são reveladoras, por um lado, dos interesses russos na área e, por outro, da complexidade existente ao nível de relacionamentos bi- e multilaterais. Neste grande jogo, Moscovo prossegue os objectivos da “nova Rússia” de afirmação e consolidação do seu poder e influência, cruzando estratégias de cooperação, balanceamento e *trade-offs* numa formulação que pretende de soma positiva. No entanto, não sem dificuldades.

Síria: para além do isolamento

As relações de Moscovo com Damasco têm sido pautadas pelos vectores securitários identificados ao longo do texto, numa lógica de *trade-offs*. O isolamento sírio em particular face às suas acções no Líbano e após a Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (1559), de Setembro de 2004, exigindo a retirada das forças sírias do Líbano, constituiu um factor de grande relevância na política de aproximação entre estes dois países. O isolamento sírio foi entendido em Moscovo como uma oportunidade. Ambos partilham o objectivo contra-hegemónico de contenção dos Estados Unidos e, num contexto de isolamento que exigia a identificação de parcerias alternativas para a aquisição de armamento, a Rússia apresenta-se como uma alternativa viável. Moscovo afirma-se disponível para fornecer armas à Síria e promover um maior envolvimento desta no processo negocial do conflito Israelo-Árabe, contrariando a política de isolamento a que Damasco está sujeito, enquanto a Síria assina com a companhia russa Tafnet (Março de 2005) um acordo de exploração de novos depósitos de petróleo e gás natural e,²⁰ dentre outros exemplos, afirma o seu apoio à intervenção russa na Geórgia no verão de 2008.

19 Exemplos incluem as políticas de aproximação de Moscovo à Líbia e Argélia.

20 Katz, Mark, “Putin’s Foreign Policy toward Syria”, *The Middle East Review of International Affairs*, vol. 10, n. 1, Março 2006, <http://meria.idc.ac.il/journal/2006/issue1/jv10no1a4.html>.

Esta política de aproximação e venda de armas não é, contudo, isenta de custos para a Rússia. Israel, em particular, tem revelado o seu descontentamento e desconfiança face a esta postura russa, tratando-se a Síria de um adversário de longa data. Na “lista de compras” incluem-se mísseis anti-aéreos e terrestres, que as autoridades russas descrevem como “defensivos”, num tom de apaziguamento face aos protestos israelitas, procurando mais uma vez gerir políticas contraditórias de apoios.²¹ E na base destas, as ligações claras entre armas e energia destacam-se nas contradições da política externa russa como matrizes de base do processo de envolvimento e negociação que vai pautando as suas orientações no jogo do Médio Oriente.

Num reforço desta projecção russa, que num jogo assimétrico de influências e parcerias, em particular em torno da venda de armas, luta contra o terrorismo e questões energéticas, procura aumentar o seu poder de influência na área, Moscovo tem procurado negociar a sua presença em bases navais sírias para ganhar acesso ao Mediterrâneo, um objectivo há muito almejado pelo Kremlin. Uma porta de entrada nos “mares quentes” permitiria à Rússia reformular rotas, aumentar influências e gerir diferenças numa óptica de maiores ganhos para Moscovo. Um passo adiante na lógica de projecção de poder da “nova Rússia”.

Irão: o parceiro difícil

O Irão tem-se assumido como centro de polémica devido ao seu programa nuclear, descrito pelas autoridades do país como sendo para fins civis, mas questionado internacionalmente quanto ao seu verdadeiro alcance. Relatórios apontam para a tentativa Iraniana de desenvolvimento de capacidades de enriquecimento de urânio, o que a república islâmica nega, afirmando que as suas actividades nesta matéria se destinam apenas a fins civis, não constituindo qualquer contrariedade aos princípios do Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Além do mais, atestam a sua cooperação com a Agência Internacional da Energia Atómica nesta matéria, sublinhando no entanto problemas vários com a Agência em matéria de verificação de informação que as autoridades de Teerão identificaram como sendo incorrecta e enviesando os esforços negociais em

21 “Wary of Syrian arms deal, Olmert plans Russia trip”, *Reuters*, 23 Agosto 2008; “Syrian leader highlights solidarity, seeks arms, in visit to Russia”, *RFE/RL*, 21 Agosto 2008; Ariel Cohen, “U.S. should warn Russia over its ‘Soviet’ Middle East policy”, *The Heritage Foundation*, WebMemo n.1007, 6 Março 2006.

curso.²² Estados Unidos, Rússia, China, Reino Unido, França e Alemanha têm estado envolvidos em negociações com o Irão no sentido de clarificação de políticas e de negociação de alternativas no que concerne o desenvolvimento de energia nuclear naquele país.

Nesta matéria a Rússia tem desempenhado um importante papel de mediação procurando evitar que a retórica confrontacionista que tem envolto a questão, num tom crescentemente acentuado, dê lugar a uma política de acção e intervenção, para além das medidas sancionatórias já adoptadas no quadro do Conselho de Segurança das Nações Unidas.²³ De facto, Moscovo tem sido um dos principais intervenientes na tentativa de conter os esforços de isolamento do país. No entanto, não sem restrições. Uma ocasião clara foram as declarações do Presidente Iraniano Mahmoud Ahmadinejad em Outubro de 2005, com grande eco internacional, de que “Israel deveria desaparecer do mapa”.²⁴ Estas receberam duras críticas de Moscovo, que não pretende um cenário de escalada na retórica e consequentemente de possível escalada nas acções, que na eventualidade de assumirem um carácter militar entrariam em contradição directa com os interesses russos na área.

Com muitos altos e baixos, manifestações de apoio e suspensão prática de acções de cooperação, propostas e contra-propostas, incluindo em matéria de enriquecimento de urânio em território russo, a Rússia completou a entrega de 82 toneladas de energia para o reactor nuclear iraniano de Bushehr, que está em condições de começar a operar a 50% da sua capacidade.²⁵ Nesta lógica, e como forma de resposta e simultaneamente mecanismo de contenção, a Rússia e o Cazaquistão acordaram quanto à construção de um centro de enriquecimento de urânio com o objectivo de fornecer de forma segura a matéria energética necessária para o funcionamento dos reactores atómicos, sob supervi-

22 Ver por exemplo comentários das autoridades Iranianas face a incongruências no Relatório de 2007, *Communication dated 3 October 2008 received from the Resident Representative of the Islamic Republic of Iran to the Agency concerning the Safeguards Implementation Report for 2007*, INFCIRC/739, 9 Outubro 2008, IAEA Information Circular, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2008/infcirc739.pdf>.

23 Ver Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas 1696 (Julho 2006), 1737 (Dezembro 2006), 1747 (Março 2007).

24 Fathi, Nazila, “Wipe Israel ‘off the map’ Iranian says: New leader revives an old rhetorical tack”, *International Herald Tribune*, 27 Outubro 2005; “Iran leader’s comments attacked”, *BBC News*, 27 Outubro 2005. Como resposta, ver também, “Myth of Iran wiping Israel off the map dispelled”, *Press TV*, 18 Setembro 2008, <http://www.presstv.com/detail.aspx?id=69866§ionid=3510302>.

25 Thomas Land, “Iran expands its nuclear aspirations”, *The Middle East*, Março 2008, p. 14. Ver também Bulent Aras e Faith Ozbay, “Dances with Wolves: Russia, Iran and the Nuclear Issue”, *Middle East Policy*, vol. XIII, n. 4, Winter 2006, p. 134.

são da Agência Internacional para a Energia Atômica, e com apoio de vários países do Médio Oriente, incluindo o Egipto, Turquia e Arábia Saudita, principais rivais do Irão.²⁶ Por exemplo, a planta de Angarsk, na Sibéria, fez parte do programa nuclear soviético. Actualmente, fornece reactores nucleares civis em vários países europeus, na China, na Coreia do Sul e nos Estados Unidos. Na mesma linha, esta proposta permitiria dissuadir receios quanto às reais intenções iranianas, uma vez que tal como para Washington um Irão nuclear não é do seu interesse, o mesmo se aplica à Federação Russa. Contudo, o alcance destas negociações tem sido limitado, com as autoridades de Teerão a mostrarem-se reticentes, embora esta seja ainda uma possibilidade em aberto.

A relação com o Irão revela-se fundamental porquanto a Rússia consegue neutralizar a influência Iraniana na Chechénia e noutras questões islâmicas que define como uma ameaça, em particular nas suas repúblicas do sul. O Irão entende a sua aliança com a Rússia como um factor de protecção contra a ira ocidental, com Moscovo, por exemplo, a travar a adopção de sanções no seio do Conselho de Segurança. O exemplo mais recente prende-se com as negociações para um quarto *round* de sanções face ao incumprimento iraniano de compromissos internacionalmente acordados, ao qual a Rússia se opõe, com o aval da China. O pacote de incentivos financeiros oferecido ao Irão no verão de 2008, para que suspendesse o programa nuclear no formato que tem sido prosseguido, seguindo-se já a outras propostas anteriores, foi mais uma vez objecto de recusa de Teerão. As autoridades iranianas continuam a sublinhar a relevância do programa nuclear para o desenvolvimento do país, e a sua natureza pacífica.²⁷ Ao manter esta postura de continuidade no diálogo, apesar das muitas dificuldades, a Rússia mantém uma posição de domínio no mercado nuclear iraniano, reforça a sua credibilidade como mediadora entre o Irão e os outros actores na área e, aumenta a sua influência sobre o Irão, maximizando considerações geopolíticas de segurança.²⁸

A Rússia e a China têm votado juntas no Conselho de Segurança na questão iraniana, mas têm também competido por contractos de construção de plantas nucleares no Médio Oriente.²⁹ Uma constante duplicidade sublinha esta relação marcada por interesses

26 Thomas Land, "Russia builds fuel-bank for Middle East reactors", *The Middle East*, Outubro 2007, p. 46.

27 Para maior detalhe quanto a esta discussão ver por exemplo "Major powers start talks over new Iran sanctions", *RFE/RL*, 19 Setembro 2008.

28 Bulent Aras e Faith Ozbay, "Dances with Wolves: Rússia, Iran and the Nuclear Issue", *Middle East Policy*, vol. XIII, n. 4, Winter 2006, p. 139.

29 Thomas Land, "Iran expands its nuclear aspirations", *The Middle East*, Março 2008, p. 15.

partilhados, mas também por marcos de desacordo. A luta contra o terrorismo no quadro da Organização de Cooperação de Xangai, e o reforço da cooperação securitária neste âmbito têm permitido maior proximidade, mas como já referido numa lógica de dupla contenção. Na Cimeira da Organização de Junho de 2006, os Presidentes Vladimir Putin e Hu Jintao sublinharam a necessidade de resolução do problema por meios pacíficos. A participação do Irão como observador na Organização tem permitido aumentar os canais de diálogo. No entanto, a hipótese do Irão vir a solicitar a adesão, intenção já manifestada publicamente,³⁰ pode alterar as regras do jogo.

Se para o Irão o facto de ser membro formal da Organização lhe permitiria outra capacidade de expressão internacional, alheada do isolacionismo e mais protegida de acções de retaliação do ocidente, por outro lado, colocaria a Rússia e a China numa situação delicada, face a uma possível tendência para a instrumentalização da Organização de Cooperação de Xangai como mecanismo de oposição, e mais ainda, de confrontação directa ao ocidente. Desenvolvimentos que se poderiam revelar desvantajosos para Moscovo e Pequim, eventualmente numa situação extrema acabando por envolvê-las num conflito armado que ambas pretendem evitar. De facto, apesar da retórica por vezes dura, nem a China nem a Rússia têm interesse num corte de relações com Washington, apesar das muitas divergências existentes.

A Rússia tem interesse numa resolução pacífica da crise com o Irão, com base nas ligações que foi estabelecendo na região, incluindo os seus investimentos no poder nuclear iraniano e indústrias de armamento convencional.³¹ Moscovo afirma que tem trabalhado de forma “consistente e consciente”, que as suas acções “correspondem aos seus interesses nacionais, e que nesta área estes são coincidentes com os de vários países europeus e os Estados Unidos”.³² E de facto Washington alinha com a Rússia neste tema e nestes termos. Tanto mais que toda a infra-estrutura energética será sempre um alvo possível e muito plausível em estratégias alargadas de terrorismo internacional. Uma boa gestão das relações com países produtores no Médio Oriente, como o Irão e a Arábia Saudita são fundamentais para a Rússia, quer face a uma Índia e China com procura crescente deste tipo de recursos, quer pelo facto da Rússia utilizar oleodutos israelitas

30 Declarações do Ministro dos Negócios Estrangeiros Iraniano Manuchehr Mottaki confirmam a intenção, e por exemplo o actual Secretário Geral da Organização, Bolat Nurgaliev, já manifestou o seu apoio à candidatura. Ver Najibullah, Farangis, “Iran: Russia, China unlikely to welcome Tehran into SCO”, *RFE/RL*, 30 Março 2008.

31 Thomas Land, “Russia builds fuel-bank for Middle East reactors”, *The Middle East*, Outubro 2007, p. 47.

32 Vladimir Putin citado em “Russia links its help on Iran to Georgia dispute”, *Reuters*, 29 Agosto 2008.

para o transporte do seu petróleo através do Mediterrâneo para o Índico, passando pelo Suez, tendo em vista estes mesmos mercados asiáticos.³³

As relações da Rússia com o Irão passam ainda pela colaboração na contenção da ameaça Talibã no Afeganistão, na manutenção da paz no Tajiquistão, e na tentativa de controlar os esforços azeris em se tornar o estado central no Cáucaso do Sul. Por outro lado, esta cooperação funciona como contrapeso à expansão da OTAN, e neste quadro também, a uma expansão da influência turca para leste. Competição na partilha de recursos no Cáspio tem sido evidente, face ao acordo entre a Rússia e o Cazaquistão em Julho de 1998; contudo, o oleoduto BTC (Baku-Tbilisi-Ceyhan) e o projecto do Gasoduto do Transcáspio ajudaram na aproximação entre os dois face ao envolvimento e influência dos Estados Unidos e alguns países europeus nestes.

Turquia: entre o leste e o ocidente

Neste enquadramento lato, as relações com a Turquia são estrategicamente de grande importância. A Turquia importa equipamento militar e mais de metade do seu gás natural vem da Rússia. Apesar de competirem relativamente às rotas de trânsito do Cáspio, de que o BTC é o expoente máximo, o gasoduto *Blue Stream* traz gás da Rússia para a Turquia, denotando a importância da cooperação. Face aos acontecimentos do verão de 2008 na Geórgia e à suspensão dos fornecimentos energéticos através do BTC, as autoridades azeris retomaram o uso de oleodutos russos para compensar a ineficiência daquele, como por exemplo a ligação Baku-Novorosiik; sendo que Moscovo aproveitou também a oportunidade para avançar com a proposta de compra de toda a produção de gás do Azerbaijão a preços mundiais, algo que as companhias ocidentais não conseguiriam igualar. Numa lógica monopolista e de concentração de poder e influência, Moscovo procura assim assegurar a sua prevalência em termos de rotas e de gestão de eventuais desequilíbrios regionais em seu desfavor, como no caso concreto da Turquia.

As relações Rússia-Turquia estão inseridas no contexto mais alargado de competição e rivalidade na Eurásia. Em termos político-diplomáticos, Ankara tem assumido um papel de mediação importante nas conversações entre a Síria e Israel, o que lhe confere

33 Michael Widlanski, "Putin Leads Russia's Return to the Middle East and the Arab Embrace", *Jerusalem Issue Brief*, vol. 4, n. 22, 5 Maio 2005.

peso adicional no quadro estratégico do Médio Oriente. Além do mais, tem-se tornado um actor mais activo e interventivo na área, jogando com o seu próprio posicionamento estratégico. Em termos energéticos, a Turquia é entendida no ocidente como alternativa à Rússia na lógica de diversificação de rotas e de diminuição da dependência energética de proveniência russa, daí os cuidados acrescidos de Moscovo na gestão desta relação.

É interessante notar que apesar dos países do Golfo serem ricos em energia e/ou com infra-estruturas e rotas de trânsito bem estabelecidas para oeste, países como o Irão, Egípto, Síria e Iraque consideram a Turquia um parceiro estratégico nesta matéria. Já a Arábia Saudita, Qatar, Emirados Árabes Unidos e Oman não sentem esta necessidade.³⁴ Ou seja, a Turquia enquanto ligação entre o leste e o oeste faz-se mais relativamente aos recursos do Cáspio do que do Golfo Pérsico. Expressão esta também mais visível nas relações da Turquia a leste.

Poucos dias após o início da intervenção militar russa na Geórgia (Agosto de 2008), e numa lógica de apaziguamento, a Turquia avançou com uma proposta de criação de um Pacto de Estabilidade e Cooperação para o Cáucaso do Sul, envolvendo a Arménia, o Azerbaijão, a Geórgia e a Rússia, e tendo como objectivo a construção de estabilidade e a prevenção de violência armada numa zona onde a instabilidade tem imperado. Esta proposta assenta no princípio de que a estabilidade da região deve ser assegurada pelos estados parte, afastando a presença ocidental e promovendo um relacionamento mais próximo entre Ankara e Moscovo. Deste modo, os temas quentes por resolver, incluindo o diferendo de longa data turco-armeno, para além do conflito sobre o Nagorno-Karabakh (envolvendo a Arménia e o Azerbaijão) e a ainda mais quente questão da Geórgia, estariam na agenda. Além do mais, seria mais fácil para a Turquia gerir interesses divergentes num quadro mais cooperativo, evitando tomadas de posição contra a Rússia. Mas as divergências intra-Cáucaso do Sul e o agravamento das diferenças com as acções russas na área não parecem permitir o consenso necessário para a implementação deste Pacto de Estabilidade. No entanto, a proposta turca denota o entendimento partilhado com Moscovo de que a minimização da presença ocidental na área é um objectivo, e

34 Ali Tekin e Iva Walterova, "Turkey's Geopolitical Role: The Energy Angle", *Middle East Policy*, vol. 14, n. 1, Spring 2007, pp. 87-92.

35 Para maior detalhe sobre esta proposta e reacções ver, por exemplo, Fuller, Liz, "Lousy timing could overshadow Turkey's logical Caucasus solution", *EurasiaNet*, 13 Setembro 2008; "Expert: Turkey's Caucasus Stability and Cooperation Pact has no future", *PanArmenian Network*, 9 Setembro 2008; Kardas, Saban, "Turkey's push for Caucasus stability and cooperation platform", vol. 1, n. 14-15, 1 Setembro 2008, Ada

procura lançar as bases, ainda que muito incipientes, para uma eventual futura articulação em matéria securitária entre estes países tão diversos quanto adversos.³⁵

No âmbito da política externa russa a Turquia é claramente um elemento geoestratégico relevante, cuja contenção é necessária numa lógica de equilíbrios favoráveis a Moscovo, enquanto uma relação de proximidade serve esta mesma lógica através da capacidade funcional de balanceamento face a terceiros, nesta imagem do país enquanto elemento de ligação entre ocidente e oriente.

Conclusão

A política externa russa no Médio Oriente tem-se tornado crescentemente visível, com o Euroasianismo a retornar à agenda, num quadro geográfico ampliado até ao Cáspio e Ásia Central. No jogo alargado do Grande Médio Oriente, a Rússia joga para ganhar, com ambivalências, contrariedades e duplicidade a acompanhar uma política externa multi-vectorial e multipolar. As opções russas de conciliação de interesses divergentes têm sido habilmente manobradas num cenário onde factores como a luta contra o terrorismo, a venda de armas e a necessidade de recursos energéticos petrolíferos e de gás, se tornam adjuvantes.

Nestas dinâmicas contraditórias temos a Rússia a armar o Irão e a Síria, e simultaneamente a assinar acordos de cooperação tecnológica e militar com Israel. Temos ainda Moscovo a apoiar uma solução para o conflito Israelo-Palestiniano que passa pelo reconhecimento territorial da Palestina, incluindo o reconhecimento político do Hamas, enquanto desenvolve relações próximas com Israel. E nesta mesma linha, a estratégia russa de contenção da ameaça islâmica, no quadro da luta global contra o terrorismo, que pode, no entanto, revelar-se incongruente. Nas palavras de Dmitry Suslov, esta postura constitui um grande risco para a Rússia que ao oferecer maior legitimidade aos islâmicos pode trazer maior instabilidade ao Médio Oriente e à própria Rússia.³⁶ Ou seja, a forma como Moscovo lida com o islamismo dentro de fronteiras, em particular, no seu território a sul, e com os países árabes nas suas políticas para o Médio Oriente, pode traduzir-

Biweekly, <http://ada-edu-az.outsourceinformationsystems.com/biweekly/articles.aspx?id=71>; "Tales of Caucasus", *Turkish Daily News*, 4 Outubro 2008; "Talks for the Caucasus pact underway", *Georgian Daily*, com base no *Eurasia Daily Monitor*, The Jamestown Foundation, vol. 5, n. 167, 2 Setembro 2008.

36 John Elliott e Igor Khrestin, "Russia and the Middle East", *Middle East Quarterly*, vol. 14, n. 1, Winter 2007, pp. 21-28.

-se numa orientação imbuída de contradições que questione a legitimidade e consequentemente credibilidade das suas acções.

De modo simplificado, o contexto onde a Rússia projecta o seu poder e influência, e procura capitalizar as suas potencialidades, é um contexto de grande complexidade. As relações desenvolvem-se em diferentes tabuleiros: num nível de análise focalizado onde o papel da Rússia no Quarteto negocial para a paz no Médio Oriente é fundamental; num nível mais amplo onde a Turquia e o Irão se assumem como dois actores geopolíticos essenciais quanto às possibilidades reais de actuação russa; e numa visão mais macro, nas complexidades geoestratégicas, económicas e políticas de um grande Médio Oriente englobando os interesses da Rússia numa faixa geográfica desde os países do Médio Oriente à Ásia Central. Estes diferentes níveis de análise são crescentemente indissociáveis num contexto de grande interdependência nas relações internacionais, e face a temas como a questão energética, os negócios de armas e a segurança internacional em geral.

Nesta área, a Rússia tem conseguido vantagem, mas não substituirá no curto ou médio prazo os Estados Unidos. Tem contudo poder para, e já o demonstrou, perturbar o jogo norte-americano. Talvez a gestão da questão Iraniana seja aqui um dos exemplos mais fortes. Desta forma, a intersecção de visões e opções dos diferentes actores reflecte não só dinâmicas regionais próprias, mas também, e em grande medida, o jogo internacional de redefinição da ordem internacional, onde Moscovo, incarnando os objectivos da “nova Rússia” pretende afirmar-se como actor central num multipolarismo crescentemente assimétrico. E, neste contexto, é já claro que a Rússia se tornou um actor fundamental nos problemas do Médio Oriente.

Portugal e o Médio Oriente - Uma Visão Portuguesa em Matéria de Segurança e Defesa*

Paulo Vizeu Pinheiro

Director-Geral de Política de Defesa Nacional

Resumo

Local de cruzamento de culturas e religiões, tensões e oportunidades, o Médio Oriente – o centro mundial da produção de petróleo – é um dos eixos incontornáveis da política internacional. Por razões geopolíticas, que se prendem com a potencial instabilidade na margem sul do Mediterrâneo, Portugal deverá ter uma abordagem específica em matéria de segurança e defesa para o Médio Oriente, tendo em vista dar um contributo para a paz e segurança regionais, mas também antever e atenuar riscos para a sua própria segurança nacional. Este artigo pretende contribuir para o debate, apresentando alguns dos que podem ser os traços principais para esta nova abordagem portuguesa à região do Médio Oriente.

Abstract

Portugal and the Middle East – A New Portuguese Vision on Security

The Middle East is a crossroad of different cultures and religion creeds as well as tensions and opportunities. Being the centre of the world's oil production it is one of the most important regions from an international relations perspective. For geopolitical reasons that include the potential instability of the South Mediterranean, for which Portugal needs a more specific security and defence policy approach to the Middle East. This article suggests guidelines that take into account the goal of regional peace and security, but also the safeguard of Portuguese national interests.

* Com a colaboração de João Quadros, Armando Barros e Henrique Castanheira, da Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional.

1. Introdução

Médio Oriente ou Oriente Próximo?

O ângulo ou ponto de partida geopolítico, que também é cultural e civilizacional, é relevante para a percepção desta problemática.

Comumente, percebemos o “Médio Oriente” como sinónimo de riscos, tensões e conflitos, enquanto que “Oriente Próximo” associamos mais a oportunidades, mesmo que perdidas.¹ Mas, ainda que possa ser relativizada, ninguém questiona a influência que esta região do globo exerce sobre a paz e a segurança mundiais.

Cruzamento Norte-Sul e Este-Oeste de culturas e religiões, centro da produção mundial de petróleo mas, igualmente, das complexidades e incertezas que rodeiam o futuro do sistema energético mundial, ponto de passagem de cruciais rotas de navegação marítima, o Médio Oriente é um dos eixos incontornáveis da política internacional, independentemente do ponto de partida.

No plano geopolítico, Portugal, não pode pois ser indiferente, em matéria de segurança e defesa, às tensões e oportunidades existentes na região levantina, as quais tendem a ter repercussão, por vezes não tão nítida mas nem por isso menos profunda, ao longo de toda a margem Sul do Mediterrâneo.

Uma abordagem específica para o Médio Oriente, em matéria de segurança e defesa, permitirá a Portugal, não só contribuir para a paz e a segurança nesta região, mas também antever, atenuar ou mesmo eliminar riscos que dela possam emanar para a sua própria segurança.

Assim, é propósito do presente trabalho contribuir para a visão nacional do tema em apreço, no domínio da segurança e defesa. Procurar-se-á apresentar os seus principais traços, antecedendo-os por um breve enquadramento histórico e pela caracterização da conjuntura estratégica associada a esta região.

2. Enquadramento Histórico

Território que se estende desde o Leste do Mediterrâneo até ao Golfo Pérsico, o Médio Oriente é uma sub-região da África-Eurásia.

1 Para efeitos do presente contributo, optou-se pela designação “Médio Oriente”, até por ser a mais comum.

Como aludido, trata-se de um ângulo de visão que assenta num termo muito provavelmente nascido no contexto da hegemonia britânica que marcou o século XIX e da disputa a que se assistiu nesse século, entre o Reino Unido e Rússia, pelo controlo de grande parte do continente asiático.

A designação Médio Oriente serviu para caracterizar a parte deste continente que, delimitada a norte pelas estepes russas e a ocidente pelo Mediterrâneo, se liga, através do subcontinente indiano, à extremidade da Ásia onde se situa a China, apelidada, por oposição, de Extremo Oriente.

A maioria dos Estados do Médio Oriente é de extracção/emergência recente no rescaldo da queda do Império Otomano, após a primeira guerra mundial, em 1918, e do colonialismo tardio francês e britânico.

A emergência desta designação correspondeu, também, ao reconhecimento da crescente importância estratégica desta região do mundo, assente na riqueza petrolífera do seu centro, o Golfo Pérsico, e na localização nevrálgica deste face às novas rotas marítimas entre a Europa e a Ásia, que a abertura do Canal de Suez fez surgir.

De cariz eminentemente euro-atlântico, a designação Médio Oriente é ainda de imprecisa delimitação, visto que, se é possível caracterizar consensualmente que participam na sua delimitação vários mares (Mediterrâneo, Mar Negro, Mar Cáspio, Mar Vermelho), bem como o Oceano Índico, já o mesmo não acontece relativamente aos restantes possíveis elementos delimitadores de natureza terrestre, relativamente aos quais é patente a divergência de opiniões.

Tal sucede devido às afinidades políticas, culturais e religiosas existentes entre a porção do continente asiático em apreço e as regiões que lhe são adjacentes da África e da Ásia.

De facto, como refere o General Pezarat Correia, “Trata-se de uma área que se identifica mais pelas multiplicidades que nela convergem, do que pelos seus limites físicos”².

Contudo poder-se-á sempre contra-argumentar que a Europa e a Ásia, por partilharem a mesma massa continental, não têm fronteiras físicas e geográficas bem definidas.

Tendo presente que a abordagem pretendida se insere no domínio da política externa, preferiu-se, como critério de delimitação, adoptar o de natureza política e, como tal, atendendo, mas não de forma exaustiva, ao factor religioso, considerou-se que a

2 Correia, 1994, 73.

região a delimitar deveria possuir, como elemento transversal e definidor, uma ligação dos países em questão ao conflito israelo-árabe.

Esta opção tem por base a linha de orientação estratégica que aponta para que Portugal seja um produtor, ou pelo menos um reconhecido contribuinte, de segurança no panorama internacional, pelo que a primeira prioridade de uma abordagem específica incidindo sobre esta região deverá ser a de contribuir para uma envolvente de segurança, de que possa resultar proveito para uma solução deste conflito.

Assim, na óptica referida, considerar-se-á como Médio Oriente o conjunto de países e territórios que se pode caracterizar como tendo por epicentro geopolítico o conflito israelo-árabe: Israel e os territórios palestinianos (Faixa de Gaza e Margem Ocidental do Jordão), o Líbano, a Síria, o Iraque, o Irão, o Kuwait, o Bahrein, o Qatar, os Emirados Árabes Unidos, Omã, o Iémen a Arábia Saudita, o Egipto e a Jordânia.



Ficam, assim, excluídos os países do Norte de África (Marrocos, Mauritânia, Argélia, Tunísia e Líbia) que, embora ligados à região em análise e tendo, por isso, alguma ligação com o conflito em causa, são já objecto de política específica por parte de Portugal, nos âmbitos multilateral (Iniciativa 5+5, Fórum para o Mediterrâneo, Processo de Barcelona) e bilateral.

De igual modo, não se incluíram nesta delimitação os países da costa nordeste do continente africano, predominantemente de religião muçulmana, situados ou vizinhos do chamado Corno de África (Sudão, Somália, Djibouti), cuja relação com o Médio Oriente, sob o ponto de vista da paz e da segurança, e numa perspectiva causa-efeito, é semelhante à do Norte de África, mas que, ao contrário destes últimos países, estão geograficamente distantes de Portugal.

Apesar da ligação religiosa e cultural, foram também excluídos o Afeganistão e o Paquistão, de igual modo distantes geograficamente de Portugal e, por outro lado, no caso do Afeganistão, já objecto de envolvimento por parte de Portugal, no âmbito multilateral.

Por último, foram igualmente omissos a Turquia e as antigas repúblicas soviéticas, não só as do Cáucaso do Sul (Geórgia, Arménia, Azerbeijão), mas também as da Ásia Central (Cazaquistão, Tadjiquistão, Quirguistão, Uzbequistão, e Turquemenistão), cuja proximidade geográfica e/ou laços religiosos existentes com a região considerada não são de molde a que se possa classificar como forte a ligação com o conflito em questão.

Deverá contudo atentar-se no facto de a Turquia, tal como o Egipto, possuir fortes laços e uma diplomacia muito bem estruturada (envolvendo inclusivamente serviços de informações) com todos os principais actores do conflito israelo-árabe e com todos os países do Médio Oriente por que optámos.

3. Laços Históricos entre Portugal e o Médio Oriente

Se, no plano económico, é manifesto que é do interesse nacional que o Médio Oriente seja uma região segura e estável, quanto mais não seja face à sua condição de centro da produção mundial de petróleo, já menos óbvia é a ligação de Portugal aos países que a compõem, nas vertentes histórica, cultural, política, económica e social.

Esta circunstância reveste-se de particular importância atendendo a que as sociedades ocidentais, na generalidade, pacifistas e encarando sempre com reservas o dispêndio público em matéria de segurança e defesa, são adversas à prossecução de políticas envolvendo a utilização do instrumento militar no exterior, apenas com o intuito de

obter vantagens sob o ponto de vista económico ou material, sendo muito maior a aceitabilidade de tais políticas se existir a percepção clara de imperativos de salvaguarda da vida e bens de cidadãos nacionais no estrangeiro, ou de ajuda humanitária a países e povos com ligações de proximidade histórica e cultural a Portugal.

Não constitui, pois, surpresa, que ao Médio Oriente esteja muito associada a noção de que se trata de uma região com a qual o nosso País pouco tem a ver e onde os principais actores são as grandes potências.

Contudo, embora sejam pouco perceptíveis para a opinião pública nacional, os laços de natureza histórico-cultural existem, como adiante se procurará explanar.

Tendo em atenção que o Médio Oriente, encruzilhada política tricontinental (Europa, África e Ásia), é também o berço das três grandes religiões monoteístas do mundo, o judaísmo, o cristianismo e o islamismo, e sendo incontornáveis na formação da nossa identidade, o elemento basilar judaico-cristão, assim como a contribuição para a mesma que resultou da presença multissecular de povos árabes na Península Ibérica, facilmente se depreenderá que, podendo haver muitas razões para a não concretização de uma abordagem direccionada para esta região, nenhuma delas poderá ser a inexistência de laços históricos e culturais com os países em questão, já que, pelo menos, partilhamos com os respectivos povos uma origem comum.

4. O Médio Oriente na Política Externa de Portugal

Apesar de haver uma origem comum, Portugal, enquanto Estado-Nação independente nunca procurou pôr em prática uma política externa com incidência específica no Médio Oriente, nomeadamente no que se refere ao emprego de forças militares, ou noutra qualquer vertente em matéria de segurança e defesa.

Ao contrário de outras regiões do mundo que foram alvo desse esforço “expansionista” nacional, as paragens levantinas nunca foram consideradas como possíveis fontes de proveito material ou albergando povos dispostos a converterem-se sem grande oposição à fé cristã.

Como se sabe, Portugal não teve participação digna de nota nas Cruzadas, que tinham como epicentro a libertação de Jerusalém, tendo até procurado e conseguido tirar partido do esforço militar levado a cabo nesse sentido, por outros reinos do ocidente europeu, para impulsionar o seu próprio desiderato de reconquista.

Compreende-se assim que Portugal não tenha direccionado de forma estruturada a sua expansão para esta região, até porque, no quadro então vigente de conflitu-

dade com o mundo islâmico, a ponderação benefício/risco relativa a qualquer empreendimento na região em apreço, não seria particularmente animadora.

Pode, então, concluir-se que até à contemporaneidade, o Médio Oriente não mereceu grande atenção por parte de Portugal dado que, desde o momento da fundação do Estado até ao início da Expansão, foi dada atenção prioritária ao alargamento do território nacional, no âmbito do processo de reconquista da Península Ibérica, bem como durante o empreendimento ultramarino, à busca de ganhos territoriais e do controlo de rotas comerciais no Norte de África e no Índico.³ A presença nacional no Golfo Pérsico/Mar Árábico foi, de alguma forma, meramente instrumental, em termos do controlo do tráfico marítimo comercial no Índico/Mar da China.

No século passado, a emergência do nacionalismo árabe e a concretização do desiderato sionista de um Estado judaico na Palestina alteraram profundamente o impacto do Médio Oriente na cena internacional.

Portugal não foi alheio a estas profundas alterações, conjugadas com o drástico aumento da importância estratégica da região, associado à exploração de petróleo tendo, assim, dado, nesse século, os primeiros passos no que concerne a acções de política externa especificamente direccionadas para esta região.

Contrariamente ao que se poderia pensar, tal não sucedeu apenas após a Revolução de 1974. Curiosamente, o Estado Novo já se preocupava com esta região. Qualificou-se como curiosa esta atitude do regime anterior porquanto se lhe associa, normalmente, uma atitude de isolamento face ao exterior, e muito menos, uma disposição proactiva em matéria de política externa.

Contudo, após a Segunda Guerra Mundial, Portugal, antecipando o efeito de “contágio” do nacionalismo árabe nas suas colónias africanas, procurou incrementar o relacionamento bilateral com o mundo árabe, esforço que o envolvimento no confronto armado com os movimentos independentistas tornou inconsequente.⁴

Foi preciso aguardar por 25 de Abril de 1974 para que, decorrente do novo quadro político interno, nomeadamente após o efeito estabilizador dos acontecimentos de 25 de Novembro de 1975 e da Constituição de 1976, Portugal, em matéria de política externa, passasse a dedicar nova atenção ao mundo árabe, com maior incidência no que se refere aos países magrebinos, mas não deixando de abranger o Médio Oriente. Assim, desde logo, procurou levar a efeito diversas tentativas de intervenção mediadora no conflito israelo-árabe, na sequência do estabelecimento de relações diplomáticas com Israel e com a maioria dos países árabes.

3 Para além do esforço concretizado no Brasil e na África subsariana (ocidental e oriental)

4 Para uma percepção mais detalhada dos propósitos de então, ver Gonçalves, 1958 e Martinez, 1958.

Em 1975, Portugal era o mais recente parceiro ocidental, europeu, da era pós colonial, sem quaisquer “*historical grievances*” na região em apreço, a estabelecer “novos mundos, novas relações” com árabes e com israelitas.

O líder português era o único da família da Internacional Socialista com ligações “acima de qualquer suspeita” com os seus parceiros israelitas e palestinianos e com um relacionamento eficaz com as principais chancelarias (Washington, Moscovo, Bona, Paris e Roma).

Estamos em crer que o esforço de consolidação política, económica e social interna, e o aprofundamento das questões da integração europeia, a par da aposta no relacionamento com os países lusófonos, destacando-se os processos de paz de Angola e de Moçambique, acabariam de alguma forma por secundarizar uma estruturação e aproveitamento político mais cabal das potencialidades da diplomacia de paz portuguesa no Médio Oriente.

Entre as acções desenvolvidas, sublinham-se as que tiveram como resultado a visita do líder da Organização para a Libertação da Palestina (OLP), Yasser Arafat, em 1979, bem como as diligências levadas a efeito, isoladamente ou no seio da Internacional Socialista, sendo Primeiro-Ministro o Dr. Mário Soares, no sentido de se estabelecerem aproximações susceptíveis de garantir o mútuo reconhecimento da bondade das pretensões palestinianas e da necessidade de segurança por parte de Israel.

Portugal esteve, por isso, na iminência de poder ser mediador no processo que conduziu à celebração dos Acordos de Oslo entre Israel e a OLP, em Setembro de 1993, ano em que teve lugar, pouco tempo depois, em Novembro, uma segunda visita de Yasser Arafat ao nosso País.

Recorde-se que, com a adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986, surgiram também novas oportunidades de envolvimento multilateral com os países mediterrânicos, a que Portugal tem procurando responder de forma empenhada, participando activamente nas diversas iniciativas que, sob a égide da, agora, União Europeia (UE), foram sendo lançadas junto dos vizinhos da margem Sul.

Assim, em 1990, é dado início ao Processo de Cooperação do Mediterrâneo Ocidental, a mais antiga das parcerias euro-mediterrânicas, envolvendo um conjunto de países da Europa meridional (Portugal, Espanha, França e Itália), os Estados integrantes da União do Magreb Árabe (Mauritânia, Marrocos, Argélia, Tunísia e Líbia) e, mais tarde, Malta, numa iniciativa francesa de 2003 designada por “5+5”⁵.

De igual modo, logo a seguir, em 1991, é criado o Fórum para o Mediterrâneo, na sequência de uma iniciativa egípcia, integrando, para além deste país, os cinco países

5 Negreiros, 2002, 4.

do Sul da União Europeia e os países do Magreb acima referidos, com excepção da Líbia, bem como Malta e Turquia.

Estas duas iniciativas foram sucedidas pelo Processo de Barcelona, lançado em 1995, de carácter abrangente, sendo o único processo de parceria multilateral em que a União Europeia se faz representar no seu todo, embora nele não participem a Mauritânia e a Líbia, pelo menos com o estatuto de membro de pleno direito.

Todavia, já no âmbito da NATO, Portugal não tem tido uma participação tão visível na Iniciativa de Istambul, embora a mesma tivesse suscitado, desde o primeiro momento, o apoio nacional. Para além disso, Portugal participa na Operação *Active Endeavour* da Aliança, contribuindo com meios navais e aéreos para este empenhamento desde o seu início, cujo propósito é impedir o apoio logístico a grupos terroristas através das linhas de comunicação marítimas que atravessam o Mediterrâneo.

Paralelamente, registou-se, de igual modo, um pronunciado aumento do relacionamento bilateral com o Mediterrâneo árabe, abrangendo também, e de forma já digna de registo, o domínio da segurança e defesa. Neste âmbito, Portugal já assinou 11 Acordos, com abrangência nas áreas da cooperação militar, programas técnicos envolvendo Marrocos, Líbia, Tunísia e Argélia.

No entanto, como se pode facilmente verificar, a maior parte dos países do Médio Oriente não integra os *fora* acima mencionados, com excepção do Processo de Barcelona, onde também têm assento Israel e a Autoridade Palestiniana.

Daí que, em bom rigor, não se possa dizer que, no âmbito multilateral, o envolvimento de Portugal relativamente ao Médio Oriente, seja particularmente relevante. Como, no âmbito bilateral, também não se registou, até tempos mais recentes, nenhuma aproximação estruturada e estratégica aos países que constituem esta região, pode concluir-se que a atenção que esta área geográfica tem merecido, em matéria de política externa por parte de Portugal, tem ficado aquém das potencialidades.

Considera-se, no entanto, existirem razões substantivas que tornam propício o momento presente, para que novo impulso seja imprimido à relação de Portugal com esta região, no domínio da segurança e defesa, como adiante se procurará demonstrar.

5. Conjuntura Estratégica

Uma abordagem específica ao Médio Oriente, em matéria de segurança e defesa, por parte de Portugal, não pode deixar de basear-se na análise da presente conjun-

tura estratégica que caracteriza esta região, incluindo as interações de diversa ordem existentes, ou que podem vir a existir, entre a mesma e as regiões suas vizinhas, nomeadamente a margem Sul do Mediterrâneo.

Para tal, considera-se que é importante efectuar o balanço entre potencialidades e vulnerabilidades que distingue esta última região, na óptica nacional e, por associação, da União Europeia, destacando as que, em ambos os lados da equação, são susceptíveis de um maior impacto no domínio da segurança e defesa.

No que concerne a potencialidades, emergem as relacionadas com os recursos energéticos, nomeadamente no relativo ao gás natural.

A dimensão das reservas de gás natural existentes é tal que, como se sabe, permite satisfazer em elevado grau as necessidades de diversos países da União Europeia, reduzindo a sua dependência relativamente à Rússia e conferindo, aos países mediterrânicos que as possuem, um papel chave como exportadores de energia para a União Europeia.

Cabe, também, assinalar, como potencialidade relevante da margem Sul do Mediterrâneo, o facto de os países que dela fazem parte constituírem um conjunto de novos mercados, onde a presença das empresas europeias pode ainda considerar-se “subóptima” face às possibilidades que se perspectivam. Se olharmos para o conjunto dos países que se estende de Marrocos ao Irão, unindo a faixa magrebina ao Médio Oriente, onde se incluem os países do Golfo, produtores de petróleo, e a Turquia, temos um mercado de quase 300 milhões de pessoas.

No que respeita a vulnerabilidades, são três as que importa salientar. Em primeiro lugar, a questão energética: é evidente que uma aposta muito forte nestes países, como fornecedores de gás natural a um conjunto alargado de países da União Europeia, comporta o inerente risco associado à dependência daí resultante. Em segundo lugar, a pressão demográfica exercida no continente europeu e que tem origem, não só nas populações destes países, mas também nos fenómenos migratórios que os atravessam, com sentido Sul-Norte, oriundos, sobretudo, da África subsariana. Em terceiro lugar, a ameaça fundamentalista jihadista que se verifica nestes países, que põe em causa, antes demais, os próprios regimes, e que se alimenta, em grande medida, das elevadas taxas de desemprego e de pobreza, afectando, em média, 60% da população.

Na luta contra o terrorismo global de cariz jihadista, a União Europeia não pode, sob pena de ter a ameaça próxima crescer para níveis de intensidade insuportáveis, deixar de apoiar activamente os países magrebinos neste seu, nosso, combate.

Com efeito, a estabilidade política e a adesão às regras de mercado são factores que importa ter sempre em consideração. Esta é decididamente uma vantagem econó-

mica no Magrebe. Contrariamente ao que se verifica com a Rússia, a energia não é vista como uma arma política, mas como instrumento de negócio e de desenvolvimento.

6. O Médio Oriente e a Estabilidade na Margem Sul do Mediterrâneo

Caracterizada esta região vizinha do Médio Oriente que, pela proximidade geográfica e laços históricos e culturais é a mais importante para Portugal, importa analisar a região objecto da nossa visão específica.

Dos dois aspectos que cumpre destacar, pela relevância que possuem para a definição pretendida, salientar-se-á, antes de mais, a importância do Médio Oriente para a estabilidade da margem Sul do Mediterrâneo.

Fruto dos antecedentes históricos que são conhecidos, o Médio Oriente é hoje atravessado por quatro linhas de fractura de cariz étnico-religioso, que se procurará caracterizar seguidamente.

Em primeiro lugar, a que opõe judeus e árabes na Palestina, duas nações aspirando ambas à existência de um Estado no mesmo território, propósitos, à primeira vista, mutuamente exclusivos, sobretudo para os extremismos que pontificam em ambos os lados, mas que poderão dar lugar à mútua aceitação de um comum direito a existir, através da divisão desse mesmo território e do acordo relativamente às questões cruciais do estatuto de Jerusalém e dos refugiados palestinianos, que se espera possa ser o ambicionado corolário do processo de paz em curso.

Em segundo lugar, a que divide sunitas e xiitas, dissidência entre dois ramos da mesma fé, cujas origens foram marcadas pela violência, e que perpassa por toda esta região, atingindo os níveis máximos de fricção onde são de magnitude semelhante, pelo menos a nível político, ambas as comunidades de crentes, nomeadamente no Iraque e no Líbano.

Em terceiro lugar, também no Líbano, o que faz deste país “zona de choque tectónico” tantas são as linhas de cisão. Refira-se, em destaque, a que contrapõe cristãos a muçulmanos sunitas, comunidades que, disposições constitucionais muito específicas, permitiram durante décadas, manter um equilíbrio frágil, mas cuja ruptura originada pela substancial alteração de forças resultante do êxodo palestiniano, deu origem a prolongada guerra civil. Trata-se de uma possibilidade sempre latente, ainda que, na actualidade, pareça ser mais provável que venha a ocorrer motivada pela cisão entre muçulmanos, anteriormente mencionada, do que por esta clivagem entre cristãos e muçulmanos.

A recente nomeação presidencial do General Suleiman será um sinal político para a saída da crise, mas não será ainda suficiente, muito dependendo do Hezbollah e dos seus apoios regionais.

Em quarto e último lugar, a que opõe, no seio da comunidade muçulmana, fundamentalistas e moderados, cada grupo regendo-se por diferentes e substanciais interpretações, relativamente à forma de aplicar os preceitos corânicos ao mundo de hoje.

Naturalmente importa ter em consideração a impossibilidade de uma solução exclusivamente bilateral israelo-palestiniana ou interna libanesa na medida em que estes conflitos há muito se tornaram regionais (com envolvimento militar de maior ou menor visibilidade da parte da Síria e do Irão) ou internacionais.

Esta tensão atravessa, no momento presente, todo o universo muçulmano, sendo de destacar no Médio Oriente, pelo seu impacto, as tensões latentes na Arábia Saudita onde predomina o conservadorismo religioso de cariz wahabita, bem como no Egipto, onde a Irmandade Muçulmana contesta, por vezes violentamente, o poder vigente.

O potencial de instabilidade do Médio-Oriente, com conflitos abertos ou latentes, interfere com a segurança da Europa, nomeadamente quanto ao efeito de contágio que provoca no espaço global do Mediterrâneo.

Esta instabilidade, que resulta essencialmente da encruzilhada das relações com os países árabes, face à não resolução do conflito israelo-árabe, criou um cenário propício à desconfiança e temores que constituíram, durante décadas, uma fonte de ressentimentos acumulados para com os países Europeus e mesmo entre países árabes, sendo considerada como factor principal da actual inércia do Processo de Barcelona.

Releve-se que a iniciativa de Barcelona é única na cena internacional regional, pelo seu carácter global, diversidade de participantes, natureza dos compromissos e por englobar os âmbitos bilateral e multilateral.

Este modelo "*holistic*" ou abrangente será aquele que ainda poderá explicitar e motivar uma visão comum, particularmente entre os países árabes, quanto à vantagem da resolução do conflito israelo-palestiniano para todo o mundo árabe sem excepções. É fundamental que a resolução do conflito israelo-palestiniano seja percebida por todos os países da região como realmente indispensável para o seu futuro.

7. O Médio Oriente e o Petróleo - Centro Produtor e Ponto de Passagem

Enquanto o petróleo mantiver a actual relevância para a economia mundial, quaisquer turbulências nesta região que afectem a normalidade dos processo de extracção

e de exportação de petróleo, poderão ter impactos económicos extremamente negativos em todos os países cujo modelo de desenvolvimento se caracteriza por uma elevada dependência relativamente a este recurso energético, como é o caso de Portugal e da esmagadora maioria dos restantes Estados membros da União Europeia.

O Médio Oriente é, não só uma zona de produção, sendo o Golfo Pérsico a área que, a nível mundial, detém a primeira posição no que respeita ao volume produzido, mas também ponto de passagem das rotas de transporte desta matéria-prima para o ocidente europeu e para a América do Norte, onde assume particular importância o estratégico Canal do Suez.

A estas rotas de transporte por via marítima têm-se juntado as de natureza terrestre, oleodutos e gasodutos, cujo número tem vindo a aumentar na actualidade recente, estando em curso diversos projectos neste domínio, o que, no seu conjunto, reforçará a já elevada importância desta região como zona de cruzamento de rotas de transporte de petróleo.

A forte dependência energética de Portugal relativamente ao petróleo justifica, *per si*, uma atenção especial a esta região em matéria de política externa. Recorde-se que Portugal duplicou as suas importações de petróleo do Irão, a partir de 2006, o que representa um aumento da “dependência” do Golfo Pérsico, na ordem dos 13,6%. No entanto, traz consigo a vantagem de uma maior diversificação face à África e Américas, havendo ainda a salientar o facto de, não obstante as tensões políticas regionais, esta opção oferecer condições de maior estabilidade (veja-se o caso da Nigéria e mesmo da Venezuela).

8. Consequências para Portugal

Portugal desenvolve um conjunto de relações próximas com países extra-europeus e não lhe interessa a globalização da chamada “ameaça provinda do Sul”. Como membro da UE e país do flanco ocidental da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), com fortes relações com o Sul, deve privilegiar uma estratégia preventiva que vise impedir a eclosão de conflitos, através do incentivo à cooperação regional.

A segurança, enquanto conceito global, no contexto do Médio Oriente, não parece privilegiar apenas uma ou outra dimensão de intervenção, seja ela de cariz militar, político ou económico. De facto, matérias de gestão de crises, prevenção de conflitos e gestão de diferendos, ampliam a paleta de mediação, fazendo convergir um largo espectro de modelos de cooperação.

O conflito israelo-árabe tem sido, em múltiplas circunstâncias, redutor de soluções práticas, retirando visão estratégica e global da problemática dos equilíbrios e necessidades regionais. Um dos níveis de parceria, porventura de maior alcance estratégico, é o caso do *Euro Mashreq Gas Market*, um projecto de criação de um mercado regional de energia que, num segundo passo, poderá vir a integrar o mercado interno de gás da União Europeia.

9. A Vertente de Segurança e Defesa da Política Externa de Portugal para o Médio Oriente

Recordada a origem comum que contraria a distância que nos separa do Médio Oriente, evidenciados o tipo e a magnitude dos efeitos que esta região pode suscitar na margem Sul do Mediterrâneo, e as razões pelas quais não se lhes pode reagir com indiferença, é chegado o momento de articular as principais linhas de acção do que se considera dever ser a vertente de segurança e defesa da política externa para o Médio Oriente.

Portugal reúne uma série de vantagens, susceptíveis de o converterem num parceiro preferencial, no quadro negocial de segurança e estabilidade na região:

- Tem uma ligação histórica remota, ainda patente em fortalezas costeiras, sem contudo ter um passado colonial na região, mantendo um bom relacionamento com os países da área;
- Não constitui uma ameaça, sob o ponto de vista estratégico;
- Não é um repositório de diferendos e tensões sociais, criadas por uma imigração proveniente da área;
- Dada a sua posição estratégica, reúne condições para desempenhar uma função de articulação entre o Mediterrâneo e o Atlântico;
- Possui um substrato étnico com raízes, entre muitas outras, judaicas sefarditas e berberes, que é vector de empatia.

No quadro multilateral, o Médio Oriente é uma região onde a UE pode potenciar todo um acervo de instrumentos de que dispõe, civis e militares, quer no quadro da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), quer nos domínios da Cooperação e Parceria Euro-Mediterrânica, quer na procura da concretização efectiva da Carta Mediterrânica para a Paz e Estabilidade.

Ainda neste contexto, importa assinalar outras relevantes contribuições para uma política de segurança, envolvendo a prevenção de conflitos, a gestão de crises e a reabilitação pós-conflito, sem esquecer a promoção da assinatura e ratificação, pelos Estados do Mediterrâneo, de todos os instrumentos de não-proliferação, incluindo o NPT⁶, a CWC⁷, a BTWC⁸ e o CTBT⁹ e, também, a promoção no Médio Oriente, em moldes mútuos e eficazmente verificável, de uma Zona Livre de Armas de Destruição Maciça, nucleares, químicas e biológicas, e respectivos sistemas de lançamento, que urge manter na agenda política regional.

Mas não devemos ter ilusões: a criação de um espaço de segurança e desenvolvimento, convenientemente estruturado, continua a ser um objectivo ainda distante.

Daí o facto de o Mediterrâneo ter configurado uma das principais prioridades de Portugal na área de Segurança e Defesa durante a Presidência do Conselho da UE, no 2.º Semestre de 2007.

Nesse sentido, os Ministros da Defesa da Argélia, Líbia, Marrocos, Mauritânia, e Tunísia, foram convidados a participar numa sessão da Reunião Informal de Ministros da Defesa da UE, que teve lugar em Évora, em Setembro de 2007.

Este encontro representou uma oportunidade ímpar de diálogo, ao mais alto nível, entre os Estados membros da União e os países do Sul do Mediterrâneo Ocidental, visando partilhar, como que em regime laboratorial, a experiência positiva da cooperação regional, no âmbito da “Iniciativa 5+5” e explorar novas oportunidades de uma cooperação alargada para o Mediterrâneo no quadro da PESP.

10. Um Novo Enfoque Contemplando a Utilização do Instrumento Militar

Mas será que a experiência “5+5”, com uma forte dimensão de Defesa que, de alguma forma é útil para o conjunto da UE, pode ser de algum modo “extrapolável” para o Médio Oriente?

Naturalmente que os instrumentos Defesa e militar têm que ser devidamente enquadrados no ambiente político. E naturalmente, por razões de geopolítica, regional e global, criar um ambiente de segurança e estabilidade na região do Mediterrâneo de-

6 Nuclear Non-Proliferation Treaty.

7 Chemical Weapons Convention.

8 Biological and Toxin Weapons Convention.

9 Comprehensive Test Ban Treaty.

pende, entre outros factores, de um estreito e dinâmico entendimento entre a UE e os Estados Unidos da América (EUA), quanto à política e estratégia para a região.

A visão específica que ora se formula, deverá, pois, não só caracterizar-se por um desempenho nacional assente no referido ambiente ou quadro político-estratégico, mas também por um novo enfoque contemplando a utilização do instrumento militar.

Assim, deverão ser exploradas todas as oportunidades de empenhamento de forças militares no Médio Oriente, para as quais Portugal seja convidado no âmbito multilateral, ponderados, naturalmente os riscos associados e, por essa razão, privilegiando as situações onde a visibilidade e os resultados previsíveis possam ser relevantes.

Para o efeito, a análise benefício/custo dos encargos a suportar deverá ter em consideração a contribuição que um empenhamento nacional poderá, não só representar para a paz, segurança e estabilidade no Médio Oriente, com a conseqüente atenuação dos riscos associados ao Norte de África, mas também em termos de reforço da capacidade da política externa de Portugal, um mediador em potência e sem reserva.

Acrescente-se, ainda, que esta nova abordagem deverá ser entendida como fazendo parte integrante do actual crescendo de atenção relativamente à margem Sul do Mediterrâneo, tendo em vista, precisamente, ajudar estes países na construção da envolvente de paz, segurança e estabilidade desejada.

11. O Empenhamento Multilateral no Médio Oriente - a UNIFIL no Líbano

A *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL) está presente no Líbano, desde 1978, sob mandato da Organização das Nações Unidas.

Inicialmente incumbida da verificação da retirada das forças israelitas que ocupavam o Sul deste país, permaneceu no terreno apesar dos sucessivos confrontos que desde aí tiveram lugar naquela fronteira, nomeadamente quando Israel, em 1982, ocupou novamente a referida região libanesa.

Já num passado recente, em 2006, na sequência do conflito armado que eclodiu entre Israel e o Hezbollah, a UNIFIL viu o seu mandato ser reforçado pelo Conselho de Segurança.

Assim, passou a ter como missão, não só a verificação, uma vez mais, da retirada das forças israelitas, o restabelecimento da paz e da segurança na área e o apoio ao Governo Libanês na reposição da autoridade do Estado na mesma, mas também a realização de um outro conjunto de tarefas, das quais se destacam a monitorização do fim das hostilidades, o acompanhamento e apoio às Forças Armadas Libanesas no

retomar do controlo do Sul do país, bem como a assistência humanitária às populações civis, nomeadamente às populações deslocadas.¹⁰

Por outro lado, pela primeira vez, a uma força com estas características foi atribuída uma componente naval (*Maritime Task Force* - MTF), constituída com o intuito de apoiar as Forças Navais Libanesas no combate ao contrabando de mercadorias em geral e de armamento em particular.¹¹ Esta importante missão foi atribuída À EUROMARFOR que Portugal integra juntamente com Espanha, França e Itália.

O mandato da UNIFIL expira em Agosto de 2008, mas, de acordo com os dados de que se dispõe, prevê-se que, à semelhança do que aconteceu em 2007, o Conselho de Segurança renove o mandato desta Força por mais um ano.

12. A Participação Nacional na UNIFIL

Como exemplo significativo do que anteriormente se propôs, embora ainda incipiente face ao que se ambiciona, aponta-se a participação nacional na UNIFIL. Na sequência dos acontecimentos de 2006, Portugal passou também a contribuir com meios e efectivos militares para as componentes terrestre e naval desta Força.

Para a componente terrestre, Portugal tem vindo a contribuir, desde o início do seu empenhamento, com uma Companhia de Engenharia do Exército Português, constituída por 140 elementos. Encontra-se sob comando francês e está baseada numa localidade ao sul da cidade de Tiro.

O contingente português tem sido empregue na realização de obras de beneficiação de instalações, visando a melhoria das condições de trabalho dos militares da Força, tendo o seu desempenho sido elogiado pelo Governo libanês e autoridades locais, bem como pelos outros países e por estes apontado como exemplar.

O reconhecimento obtido é representativo do elevado nível de prestígio que, nas missões que lhes são confiadas fora do território nacional, os militares portugueses têm conseguido granjear, ainda que, por vezes, com recursos escassos, fruto dessa predisposição identitária, a que se aludiu anteriormente, de disponibilidade para o diálogo e a cooperação, e sobretudo uma invulgar capacidade de compreensão da realidade e dinâmicas locais.

10 Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas N.º 425 (1978), N.º 426 (1978) e N.º 1701 (2006).

11 Idem.

No que concerne à componente naval, Portugal tem sido, por diversas vezes, solicitado a contribuir para a mesma com meios navais, em ambas as modalidades, bilateral ou multilateral, esta última no âmbito das Euroforças, através da já referida EUROMARFOR, vertente naval desta iniciativa de segurança cooperativa.

13. Conclusão

Partilhando com os países do Médio Oriente uma origem comum, corporizada no pilar judaico-cristão da sua matriz civilizacional, razão já de si suficiente, embora ainda não bastante, para uma especial atenção a esta região em matéria de política externa, Portugal tem, para além disso, manifesto interesse, nacional e regional, na paz, segurança e estabilidade desta área geográfica.

O interesse de Portugal decorre, em primeiro lugar, das muito prováveis repercussões negativas que um Médio Oriente em conflito, inseguro e instável teria no Norte de África, nossa vizinhança meridional, sede de riscos que não podem ser ignorados.

Mas mesmo que tal não acontecesse, a paz, segurança e estabilidade no Médio Oriente seriam sempre do interesse de Portugal, tal a importância que esta região tem para um mundo mais pacífico e seguro.

Dizer-se, pois, que o Médio Oriente nada tem a ver com Portugal, por nada termos em comum, e que, ainda que algo partilhássemos com esta região, seria menos avisado o nosso envolvimento, por ser grande a distância que nos separa, é algo que carece de substância.

Pelo contrário, é manifestamente do nosso interesse que Portugal se envolva activamente no Médio Oriente e que, para esse efeito utilize, se necessário, o instrumento militar no âmbito multilateral, tirando pleno proveito das mais-valias que a presença militar portuguesa tem representado a nível local, proporcionando segurança e sendo factor de concórdia e cooperação em ambientes de elevada conflitualidade.

Isto é, não pode invocar-se a distância, geopolítica, política, económica ou pura e simplesmente afectiva, como elemento impeditivo da obtenção do sucesso.

O investimento político, quer em termos diplomáticos, quer em termos de defesa, rentabilizando aqui o instrumento ou presença militar no quadro multilateral, quer na ONU, quer na UE, no Médio Oriente, deverá ser visto num contexto geral mais alargado, abarcando a nossa fronteira estratégica do Sul: o Magrebe.

A nossa visão deve ser de utilidade preventiva - contribuir eficazmente, explorando o potencial de reserva de uma facilitação/mediação portuguesa que uma presença militar

nacional ajuda a mediatizar, para a paz e estabilidade do Médio Oriente, por forma a reforçar os pilares de estabilidade no “nosso” Magrebe.

Mas também essa nossa visão deve ser de utilidade directa, bilateral e regional. Ao incrementar o seu papel no Médio Oriente, Portugal está também a reforçar a sua capacidade, quer a nível bilateral, quer a nível multilateral regional, no nosso vizinho Magrebe.

É um investimento, político e militar, mutuamente reforçante. É que, tal como se receia o contágio da violência do Médio Oriente para o Magrebe, numa dinâmica de vasos comunicantes, também, essa mesma mecânica poderá ser útil num ângulo político de apoio à paz e estabilidade.

BIBLIOGRAFIA

Monografias

GONÇALVES, José Júlio (1958), *O Mundo Árabo-Islâmico e o Ultramar Português*, Lisboa: Ministério do Ultramar.

MARTINEZ, José Fernando Trindade (1958), *O Mundo Árabe e as suas Relações Económicas com Portugal*, vol. 1, Lisboa: Ministério do Ultramar.

Seminário “Segurança no Mediterrâneo e Médio Oriente” (1992), Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

Artigos em Publicações Periódicas

CORREIA, Pedro Pezarat (1994), “Papel do Ocidente na Busca da Paz no Médio Oriente”, *Nação e Defesa* n.º 72, ano XIX, (Outubro-Dezembro de 1994), Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

GOULÃO, José (2000), “Portugal e o Médio Oriente: o espinhoso reencontro”, *Janus*, 1999-2000, Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, disponível em http://www.janusonline.pt/1999_2000/1999_2000_1_39.html, acedido em 25 Fev. 08.

NEGREIROS, Joaquim Trigo de (2002), “Mediterrâneo e Médio Oriente no quadro da política externa portuguesa”, *Janus*, 2002, Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa, disponível em http://www.janusonline.pt/conjuntura/conj_2002_3_2_20_d.html, acedido em 25 Fev. 08.

PAIXÃO, Quintela (1995), “O Médio Oriente: Caracterização, Factores de Instabilidade e Perspectivas Futuras”, *Nação e Defesa* n.º 73, ano XX, (Janeiro-Março de 1995), Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

A Participação Portuguesa nas Missões Militares: Iraque, Afeganistão e Líbano*

Francisco Proença Garcia

Tenente-Coronel

Resumo

O presente trabalho procura sintetizar a participação portuguesa nas missões militares em três teatros de operações distintos, tendo todas elas uma tipologia diferenciada. Uma vez que se trata de um artigo sobre operações militares e como a grande maioria dos leitores não estará familiarizada com questões doutrinárias sobre o tema, decidimos iniciá-lo com uma breve caracterização do actual ambiente estratégico para, numa segunda secção, enunciarmos algumas medidas da resposta possível a dar aos conflitos de cariz subversivo que se desenvolvem nesse ambiente. Numa terceira secção, descrevemos os princípios de actuação da Organização do Tratado Atlântico Norte (NATO) face à nova conflitualidade. Nas três secções seguintes, efectuamos uma breve descrição dos teatros de operações no Iraque, Afeganistão e do Líbano e da actuação das Forças Armadas Portuguesas nos mesmos.

Abstract

Portuguese Contribution for International Military Missions: the Cases of Iraq, Afghanistan and Lebanon

This essay systemizes the Portuguese contribution on international military missions in three theatres of operations presenting different typologies. The first section will be a brief theoretical characterization of the strategic environment, for readers unused to these issues. The second section advances a number of possible answers to subversive conflicts that tend to develop in those environments, followed by a section on acting principles of NATO in those operations theatres'. Finally it introduces a brief description of Iraq, Afghanistan and Lebanon situations and how Portuguese Armed Forces are performing locally.

* Agradeço aos Tenentes-Coronéis Valente Marques e Amaral Lopes as oportunas críticas efectuadas. Os dados e elementos reportados neste trabalho foram apresentados numa conferência subordinada ao mesmo tema, em 25 de Janeiro de 2008, aos membros do Grupo de Estudos do Médio Oriente, organizada conjuntamente pelo IDN e Instituto Português de Relações Internacionais.

1. O Novo Ambiente Estratégico Internacional

A Ordem dos Pactos Militares, finda com a simbólica queda do muro de Berlim, dita uma profunda alteração do ambiente estratégico, que hoje pode ser caracterizado pela sua complexidade, não linearidade, imprevisibilidade, heterogenidade, mutabilidade e dinamismo.

A ameaça, que até então mantinha coordenadas de espaço e de tempo bem definidas, desapareceu, dando lugar a um período de anormal instabilidade, com uma ampla série de riscos e perigos, uns novos, outros antigos, que apenas subiram na hierarquia das preocupações dos Estados, sendo a comunidade internacional forçada a reconhecer que, para além do Estado, existiam outros actores que empregavam a força como instrumento nas Relações Internacionais. Hoje, a violência global é assimétrica e permanente, não tem uma origem clara e pode surgir em qualquer lugar.

Na actual conjuntura internacional, onde o papel do Estado soberano se encontra em crise, as guerras tornaram-se cada vez menos interestatais e passaram a contemplar outros actores infra-estatais, que perseguem múltiplos e diversos objectivos, que obedecem a lógicas e a racionalidades também diferentes, verificando-se uma extrema plasticidade dos seus actantes, assemelhando-se muitas vezes a uma luta pela sobrevivência, sem regras, sem objectivos claramente definidos, penetrada pelo tribalismo, pelo crime organizado e pelo terrorismo, seja ele de matriz secular ou religiosa.

Tendo em consideração que os actores deste tipo de conflito são outros, também o seu carácter teve que evoluir: são guerras irregulares, estrutural ou temporariamente assimétricas, sem frentes de combate próximas, estando os combatentes misturados com a população que utilizam como escudo e, se necessário, como moeda de troca. Os seus pontos fortes estão na inovação e na imprevisibilidade, empregando por vezes o terror; onde o estatuto de neutralidade e a distinção civil/militar desaparecem. Estas guerras de hoje não são apenas mais comuns do que no passado, mas são também, estrategicamente, mais importantes e desenvolvem-se, essencialmente, em ambiente operacional de cariz subversivo.

Na nova conflitualidade, o terrorismo transnacional, ou antes a subversão global, pela suas capacidades de destruição e de resistência, de recrutamento, de financiamento e de actuação globais, representa uma das ameaças mais perigosas, nomeadamente, se associada à utilização de Armas de Destruição Massiva (ADM) e dos seus vectores.

2. Considerandos para uma Estratégia de Resposta

A abordagem da resposta a dar à actual conflitualidade de cariz subversivo deve ser holística, obedecendo a uma estratégia que deverá ser total, ao nível interno e externo, directa e indirecta, anti-lassidão, carecendo de uma coordenação muito estreita de cinco acções oportunas: político-diplomática, socioeconómica, psicológica, informações e militar, todas a funcionarem de forma dinâmica entre si.

A eficácia destas respostas obriga a adequada coordenação de natureza multi-institucional e no quadro de uma arquitectura de segurança cooperativa onde as diferentes organizações, com capacidades e objectivos diferenciados, se complementarão.

2.1. A acção político-diplomática

Esta manobra pode ser encarada ao nível Político e Estratégico da Organização ou ao nível do comandante militar no Teatro. A nível interno, a acção política está estreitamente relacionada com a *governance*, com as reformulações de carácter dinâmico realizadas pelo poder, com a tomada de decisões a nível administrativo e com a adopção de medidas de âmbito legislativo, regulamentar, organizativo e de reforço da autoridade do Estado.

A nível externo há diversas formas de actuação. Através da acção diplomática sobre Estados, Organizações Internacionais ou outras entidades identificadas com relevância estratégica. Esta actuação procura angariar apoios e reduzir os da subversão. Por exemplo, a NATO desenvolve ao seu nível político-estratégico, no *North Atlantic Council* (NAC), um papel junto dos Estados Membro com quem negocia os meios e os contingentes para a Missão, bem como as limitações do seu emprego (*caveats*). A este nível é ainda fundamental a ligação aos países parceiros através de estruturas como, por exemplo, o Conselho de Parceria Euro-Atlântico (EAPC) e o diálogo para o Mediterrâneo, procurando uma actuação cooperativa da comunidade internacional.

Na designada acção político-estratégica de Teatro, o Comandante Militar tem um papel fundamental, na ligação com os actores internacionais e locais de diferentes níveis, na gestão de vontades e consentimentos, no saber ouvir, influenciar e coordenar esforços.

2.2. A acção socioeconómica

Assenta sobretudo na melhoria das condições de vida das populações e na manutenção ou conquista/reconquista da fidelidade às Autoridades formais, passando pelo controlo da população e dos recursos, e pela melhoria das estruturas e infra-estruturas.

As medidas de controlo das populações e dos recursos, para além de visarem proteger fisicamente a população e destruir a estrutura subversiva, procuram isolar a população da subversão, impedindo que as instituições e os serviços sejam afectados pela propaganda e pelos agentes subversivos. Estas medidas devem ser aplicadas com moderação de forma a não provocarem o inverso do pretendido e serem susceptíveis de aproveitamento pela subversão.

A promoção socioeconómica das populações faz-se pela elevação do nível de vida das mesmas, satisfazendo as suas necessidades mais urgentes. Esta promoção passa pela adopção de medidas concretas e visíveis, contribuindo para a criação de um ambiente propício para a conquista da adesão plena das populações. Esta acção deve ser conjugada com uma intensa acção psicológica no sentido de conquistar os corações e as mentes. A estratégia socioeconómica deve ser exercida sobre as populações em duplo controlo ou controladas pelo poder em exercício, procurando conquistar a fidelidade, consolidando as adesões, anulando o efeito da propaganda adversária e fomentando a apresentação. Esta actuação também é utilizada na gestão do consentimento para a presença da Força.¹

O ambiente onde se efectuam as diferentes acções é extremamente complexo, com os mais diversos interesses em presença e nem sempre convergentes. No campo específico da actuação socioeconómica temos, por exemplo, as agendas distintas das diversas Organizações não Governamentais, a burocracia local, a falta de capacidade humana de recrutamento local e sobretudo a falta de dinheiro, situações que levantam graves problemas de coordenação e que afectam a unidade de esforço requerida.

A permanência no terreno nesta estratégia é fundamental, uma vez que se criam laços de confiança com as populações. Os militares devem também participar na promoção socioeconómica das populações em áreas como as assistências sanitária e educativa, pois o centro de gravidade estratégico é a população.

1 Garcia 2007, 140-143.

Um bom exemplo deste tipo de actuação são os 25 *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) no Teatro do Afeganistão, como veremos adiante neste artigo. Esta manobra reveste-se de uma importância extrema, pois a sua não concretização põe em causa o cumprimento da missão, facilita o desacreditar das intenções da Comunidade Internacional e da Aliança, ajudando a aumentar o recrutamento pelo lado da subversão.

2.3. A acção psicológica

Em contra-subversão, as guerras travam-se sobretudo, na conquista dos corações e mentes da população.

Para a acção psicológica sobre as populações ser rentável, é necessário ter sempre presente que os civis não podem ser tratados passivamente, manipulados ou como um actor invisível pois, muitas vezes, são eles que manipulam os actores centrais de forma a despoletarem o seu conflito.² Nesta ordem de ideias, é imperiosa uma análise do contexto da sua vida social e das suas estruturas, como operam as sociedades e como inter-reagem as redes do poder, como se relacionam e sobrepõem, como é feita a distribuição do poder social e como participam as elites no processo de decisão política e não política, qual o papel das autoridades tradicionais e de outros actores não políticos capazes de influenciar ou mesmo condicionar as decisões políticas, quais as motivações e importância dos grupos. Em seguida é necessário sintetizar o quadro emergente destas análises, definindo coeficientes de reactividade, enunciando as ideias-força que esses coeficientes aconselhem para, posteriormente, se explorarem, através de todas as estruturas possíveis e dos diversos tipos de propaganda.³

Nesta actuação é primordial para a população sentir uma presença do poder formal com forças policiais e militares, visando manter/restabelecer um clima de segurança e de confiança, dissuadindo ainda eventuais actuações subversivas. Esta actuação, deve acompanhar a acção socioeconómica de apoio, devidamente explorada através das diversas técnicas de propaganda e contra-propaganda, envolvendo necessariamente uma eficiente utilização dos *media*.

A estratégia psicológica não pode actuar isoladamente, devendo ser coordenada e integrada, de forma coerente, em todos os escalões com as restantes estratégias.

2 Kalyvas 2003, 481.

3 Monteiro 1989, 37 e Branco 2004, 155.

2.4. A acção de Informações

A estratégia de informações é transversal às outras estratégias que apoia directamente. Na contra-subversão, as informações para além de flexíveis, em constante adaptação e de se desenvolverem com iniciativa, possuem características distintas.

As actividades de *intell* possibilitam estratégias preemptivas e preventivas, e, devem ser efectuadas a todos os níveis numa atitude pró-activa para detectar, com oportunidade, actividades e impedir que a subversão obtenha informações, empregando diversos métodos, dos quais destacamos para além da HUMINT (*Human Intelligence*): IMINT (*Imagery Intelligence*); COMINT (*Communications Intelligence*) SIGINT (*Signal Intelligence*).

No complexo ambiente operacional de hoje, onde a Intelligence ao nível tático deve ser *near to real time*, voltando a HUMINT a desempenhar um papel determinante, sendo o esforço de pesquisa orientado não só para o inimigo, para o terreno e para os meios, mas também, e, sobretudo, para a população, das quais se efectuam diversos estudos (etnias, línguas, usos e costumes, religiões) que depois são utilizados em proveito nomeadamente das estratégias socio-económica e militar. Esta não tem de ser desenvolvida exclusivamente pelas agências especializadas dos países ou organizações internacionais, pode e está a ser feita também por empresas privadas.

Como é indispensável o dissociar do binómio população/inimigo (In), as actividades dos habitantes terão de ser controladas de forma a tornar possível a sua detecção e impedir ou dificultar que lhe sejam prestadas todas as formas de apoio.

2.5. A acção militar

Partimos de uma velha premissa militar de que as guerras de cariz subversivo não se ganham com a acção militar mas perdem-se pela inacção militar. A estratégia deve servir para garantir o espaço e o tempo necessários para a consecução dos objectivos políticos.

O dispositivo adoptado deve permitir garantir a segurança, o desenvolvimento da acção socioeconómica, a reconstrução e a *Governance*. Normalmente, adopta-se o binómio quadrícula/forças de intervenção, procurando sempre que os efectivos sejam suficientes para estar próximo da população.

Neste artigo gostaríamos de realçar a importância da localização de efectivos e da actuação conjunta com as Forças da Aliança. Com esta medida procura-se credibilizar o papel das forças locais e garantir a criação de condições de auto-suficiência.

Hoje, as operações militares da aliança são conjuntas e combinadas, criando algumas dificuldades de comando, pois os diversos contingentes têm estatutos e limitações também diferentes. As forças desenvolvem a sua actividade operacional num ambiente em que a subversão se encontra misturada com a população, o que limita a utilização do poder de fogo, que apesar de compensar a falta de efectivos, afasta o apoio da população.

As missões das forças militares nas guerras de cariz subversivo devem ser as seguintes: defesa de pontos sensíveis; protecção de itinerários e escoltas; patrulhamentos e nomadização; cerco e batida; limpeza/rusga de uma povoação; golpe de mão; emboscada; interdição de fronteira; operações de ordem pública e monitorização de actividades.

3. A NATO e a sua Actuação Face à Nova Conflitualidade

O emergir de novas e diferentes formas de manifestação da conflitualidade veio forçar a NATO a implementar um leque de medidas de gestão de crises e prevenção de conflitos,⁴ destacando-se as que dizem respeito ao terrorismo, que é entendido pela Organização como “(...) a utilização ilegal da força ou da violência planeada contra pessoas ou património, na tentativa de coagir ou intimidar governos ou sociedades para atingir objectivos políticos, religiosos ou ideológicos (...)”⁵. A NATO tem cinco grandes áreas de actuação para fazer face ao terrorismo, e que passamos a enunciar:⁶

- Operações contra-terroristas;
- Protecção das populações e territórios;
- Melhoria de Capacidades;
- Cooperação com os parceiros;
- Cooperação com outras Organizações Internacionais.

4 Foram definidas linhas de esforço no apoio: civil às operações militares da Aliança no âmbito do Art.º 5 do Tratado de Washington; a operações de resposta a situações que não Art.º 5; às autoridades nacionais em situações de emergência civil; às autoridades nacionais na protecção das populações contra os efeitos das ADM; de cooperação com os Parceiros.

5 North Atlantic Treaty Organization (2002) - NATO Military Decision on MC 472 (2002) - Military concept for defense against Terrorism. 8 October.

6 Informação disponível no Sítio da NATO em <http://www.nato.int/issues/terrorism/index.html>.

No que diz respeito às operações contra-terroristas lembramos, por exemplo, a *Active Endeavour*, operação naval iniciada em Outubro de 2001 com a missão essencial de patrulhamento e monitorização do Mediterrâneo Oriental. Desde Março de 2003 alargou o seu espectro de actuação para a escolta a navios mercantes aliados na passagem do Estreito de Gibraltar e em Março de 2004 a operação foi estendida a todo o Mediterrâneo. Um outro exemplo é o da operação *Eagle Assist* (2001-2002), na qual aviões AWACS ajudaram a proteger o território norte-americano após o 11 de Setembro, num total aproximado de 4300 horas de voo e 360 saídas. Neste artigo detalharemos adiante a contribuição da NATO no Teatro de Operações do Iraque, onde participa essencialmente através da Reforma do Sector de Segurança e ainda a operação militar no Afeganistão.

A protecção das populações e território abrange diversas actividades, como o levantamento de meios para gestão das consequências de um possível ataque efectuado com meios químicos, biológicos ou radiológicos; a melhoria na partilha de *Intelligence*, nomeadamente com a criação da *Terrorist Threat Intelligence Unit*; o desenvolvimento de meios de protecção das infraestruturas críticas, sobretudo de informação e comunicações; o desenvolvimento de tecnologia contra-terrorista e a adopção de um conceito militar para a defesa contra o terrorismo. Ao nível tecnológico, salienta-se, o desenvolvimento de um programa próprio, o *Defence Against Terrorism Programme*,⁷ que assenta em dez áreas em que se acredita que a tecnologia pode apoiar as acções desenvolvidas pelas tropas no terreno:

- 1) Redução da vulnerabilidade de aviões, a mísseis MANPAD;
- 2) Protecção de portos e navios contra ameaças de mergulhadores e barcos rápidos com explosivos;
- 3) Redução da vulnerabilidade de helicópteros a RPGs;
- 4) Contenção de engenhos explosivos improvisados;
- 5) Tecnologia de defesa de ataques com morteiros;
- 6) Detecção e protecção biológica, radiológica e química;
- 7) Tecnologias para o *Intelligence, Surveillance, Reconnaissance* e *Target Acquisition*;
- 8) Tecnologia de precisão para lançamento de Forças de Operações Especiais;
- 9) Protecção de infra-estruturas críticas;
- 10) Engenhos explosivos.

⁷ Sobre este assunto podemos detalhar mais no Sítio da Nato em www.nato.int/issues/dat/practice.html

De todas as acções desenvolvidas há uma no campo conceptual que pensamos ser o grande pilar de toda a actuação NATO; a adopção de um conceito militar para a defesa contra o terrorismo, o MC 472. Este documento preconiza cinco diferentes actuações para as operações militares de defesa contra o terrorismo, sendo a Protecção da Força, essencial em cada uma das outras quatro que a seguir se identificam:

- 1) Medidas defensivas, ou antiterroristas, com um carácter dissuasor e preventivo, de forma a reduzir vulnerabilidades, ajudando a reverter as origens e as causas do fenómeno, promovendo entre outros, a implementação de sistemas democráticos, as condições de vida e o desenvolvimento humano. Estas medidas devem incluir acções para evitar o colapso das estruturas estatais, efectuar um controlo de materiais perigosos, desenvolver legislação internacional adequada que permita secar as fontes de financiamento, uma vez identificadas; partilhar informações e criar mecanismos de *early warning*, com carácter defensivo e ofensivo, que permitam uma correcta avaliação da situação e uma utilização equilibrada e eficaz dos meios antiterroristas.
- 2) Medidas ofensivas, ou contra-terroristas, com acções tácticas de destruição das capacidades terroristas e daqueles que os apoiam, em qualquer localização geográfica.
- 3) Medidas de gestão das consequências, ou controlo de danos, de forma a minimizar os efeitos de uma ameaça concretizada. Célula de coordenação euro-atlântica para coordenar entre NATO e países.
- 4) Cooperação Técnico-Militar.

Na Cimeira de Praga, em Novembro de 2002, no que diz respeito à melhoria de capacidades da Aliança,⁸ assumiu-se o compromisso de estas serem incrementadas em mais de 400 áreas, cobrindo oito campos:

- 1) Defesa química, biológica, radiológica e nuclear;
- 2) Informações, vigilância e aquisição de alvos;
- 3) Vigilância ar-terra;
- 4) Comando, controle e comunicações;

⁸ As capacidades NATO para fazer face ao terrorismo são explicadas detalhadamente no sítio <http://www.nato.int/issues/capabilities/practice.html>

- 5) Eficácia de combate;
- 6) Transporte estratégico por via aérea e marítima;
- 7) Reabastecimento ar-ar;
- 8) Apoio ao combate destacável e unidades de apoio de serviços.

As *NATO Response Forces* (NRF), que foram anunciadas em Praga, haviam já sido propostas por Donald Rumsfeld em Setembro do mesmo ano, consistem numa Força Conjunta Multinacional, mantida com elevado grau de prontidão, destacável num prazo inferior a cinco dias e auto-sustentada por um prazo de 30 dias ou mais, se for reabastecida, devendo cumprir missões do Artigo 5º e de Resposta a Crises. Esta Força tem capacidade operacional plena (25.000 militares) desde a Cimeira de Riga, em Novembro de 2006.

De modo a incrementar as suas capacidades em Praga ficou ainda estabelecida a reforma da estrutura de comando militar, a reforma do processo de planeamento de defesa, o processo de planeamento do *Allied Ground Surveillance* (AGS), as iniciativas para conter ataques nucleares, biológicos, químicos ou radiológicos e a defesa anti-míssil de Teatro.

4. Portugal e a NATO Training Mission - Iraque⁹

No Iraque, a NATO não está envolvida nas Forças da Coligação lideradas pelos norte-americanos e que estão no território a efectuar operações de estabilização desde Maio de 2003; no entanto, está presente com outro tipo de missão que passaremos a explicar sucintamente.

A 22 de Junho de 2004, o Governo Interino do Iraque solicita, à NATO, apoio nas áreas da formação e treino, do reequipamento e da assistência técnica às suas forças militares. Uma semana depois em Istambul, aquando da realização da 17.^a Cimeira da Aliança, os Aliados decidiram-se pelo apoio ao Governo iraquiano e encorajaram os Estados membros a contribuírem para o treino das forças armadas iraquianas. Assim, parte para o Teatro uma equipa avançada que efectua um relatório para o Conselho do Atlântico Norte (NAC), tendo este decidido pela criação de

⁹ A informação detalhada sobre este assunto pode ser encontrada em <http://www.nato.int/issues/iraq-assistance/index.html>.

uma Missão de Treino, a NATO *Training Mission – Iraque* (NTM-I) tendo, em Novembro do mesmo ano, aprovado um Plano e uma Directiva para implementação da missão.

Com a criação desta missão a Aliança definiu como objectivos políticos a demonstração do apoio pleno à independência, soberania, unidade e integridade territorial da República do Iraque, e o contributo para o fortalecimento da liberdade, democracia, direitos humanos, lei, ordem e segurança de toda a população iraquiana.

Os esforços da Aliança são desenvolvidos em estreita cooperação com as Autoridades Iraquianas (Ministério da Defesa e Forças Armadas) e com as Forças da Coligação, regendo-se pelo princípio que as decisões são da responsabilidade iraquiana e que a NATO está presente apenas para aconselhar e dar o apoio necessário. Assim, a NTM-I coopera na Reforma do Sector de Segurança com:

- Capacidades e meios;
- Avaliação das Instituições;
- Assessoria;
- Mentoring;
- Treino no território em escolas NATO;
- Coordenação de donativos de equipamento.

Esta missão, que tem apoiado o Iraque na criação de um corpo de oficiais treinado de acordo com as modernas técnicas de liderança e das melhores práticas focalizava-se, inicialmente, no treino, tendo ao longo dos últimos dois anos progredido para a assessoria e, mais recentemente, para o *mentoring*,¹⁰ procurando inculcar, sobretudo, valores, como o controlo democrático do poder político sobre as Forças Armadas. A NTM-I efectua as suas actividades de *mentoring*¹¹ aos elementos de Estado-maior dos diferentes níveis organizacionais e hierárquicos, a todos os Ramos e especialidades. Desde o início da Missão, em 2004, a NATO já treinou mais de 5.000 oficiais, quer em território iraquiano, quer em escolas da Organização.

10 A Partir de Setembro de 2007 com a transição do *Crisis Establishment* (CE) 4.0 para o CE 5.0, e consequente implementação das estruturas de assessoria aos diversos órgãos de poder executivo iraquianos e aos comandos superiores das forças de segurança iraquianas.

11 Por *mentoring* entendem-se as actividades desenvolvidas por um mentor em proveito de um *mentee* de forma a ajudar este a executar o seu trabalho de uma maneira mais eficiente ou a progredir na sua carreira. O mentor deverá ser experiente no tipo de situações em que vai influenciar o seu *mentee*, podendo usar várias ferramentas para o conseguir como por exemplo o treino, a discussão, o aconselhamento, etc.

Os projectos da Missão ou estão inseridos no *Iraqi Training and Doctrine Command* (ITDC) ou fazem parte da estrutura de Comando e Controlo das Autoridades iraquianas, sendo que o treino no exterior e os donativos de equipamento são coordenados pela *Training and Equipment Synchronization Cell* (TESC), que procura garantir que, quer o treino quer os equipamentos, estão de acordo com as reais necessidades iraquianas. Há ainda outros projectos como o treino de *Gendarmerie* ministrado à Polícia Nacional Iraquiana, que não se inserem em nenhuma das categorias enunciadas.

O ITDC, que controla todo o treino das Forças Armadas Iraquianas, está dividido no Comando de Treino Tático e a Universidade de Defesa Nacional. A Universidade de Defesa Nacional integra diversas escolas tais como:

- *National Defence College*;
- *Defence Language Institute*;
- *Defence Strategic Studies Institute*;
- *Centre for Military Values, Principles and Leadership*;
- *Joint Staff College*;
- *Iraqi Military Academies*.

O *National Defence College* ministra cursos de um ano em Estudos de Segurança Nacional, para oficiais gerais e para decisores estratégicos, uma educação de alto nível no âmbito da liderança. O *Defence Language Institute* dedica-se ao ensino de línguas estrangeiras não só para os elementos das Forças Armadas mas também para elementos da Administração central; o *Defence Strategic Studies Institute* centra-se na análise independente de nível estratégico para apoio à decisão; o *Centre for Military Values, Principles and Leadership* desenvolve diversos programas de treino e educação; o *Joint Staff College* proporciona cursos de promoção a Major e Coronel e, ainda, as quatro *Military Academy* que proporcionam cursos de formação inicial para Oficiais e Sargentos.

O aspecto curioso nesta missão é o facto de ela ser comandada pelo mesmo comandante da Força Multinacional da coligação, sobretudo por motivos de protecção da força e de unidade de esforço. Quando a missão estiver na sua quarta fase e em pleno funcionamento, prevê-se que o contingente de 12 países atinja os 300 efectivos.

Portugal, como membro fundador da NATO, tem assumido sempre os seus compromissos com a Organização, procurando, através da sua participação em acções que relevam no âmbito da prossecução e manutenção da estabilidade internacional,

afirmar-se como produtor de Segurança Internacional. No que ao Iraque diz respeito, o Governo Português, assentou sempre a sua actuação no pressuposto básico que “o povo iraquiano tem o direito de determinar livremente o seu próprio destino e de controlar os seus recursos naturais. Ajudar o Governo Transitório iraquiano a instituir no Iraque um regime democrático e pluralista, no qual possa existir um respeito pleno pelos direitos humanos e pelas regras próprias de um Estado de Direito são objectivos fixados pelas Nações Unidas que o Governo português sempre apoiou”¹².

O apoio nacional foi materializado de várias formas, do plano político ao humanitário passando pela segurança, quadro em que se inscreve a participação do contingente da Guarda Nacional Republicana (GNR), situação que só se materializou após a aprovação das Resoluções 1483 e 1511 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Apesar do aceso debate interno relativamente à opção sobre qual o tipo de Força militar a enviar para o Iraque, a autorização para o Comandante-Geral da GNR aprontar, sustentar e empregar um contingente de 123 militares foi publicada na Portaria n.º 1164/2003 (2.ª Série) de 15 de Julho.

A participação portuguesa, hoje, é assegurada com outra tipologia de contingente. Assim, desde Fevereiro de 2005 e em resposta ao pedido formulado pelo Governo iraquiano, o Governo português, através da Portaria nº287/2005 do Ministério da Defesa Nacional, datada de 21 de Março de 2005, deliberou “aprovar o envolvimento de alguns militares das Forças Armadas Portuguesas para prestar apoio” no desempenho da NTM-I, com duração de um ano, dividida por dois períodos de seis meses.¹³ O contingente militar envolvido era constituído por quatro oficiais e dois sargentos. Os militares que integram o contingente nacional desempenham funções em países da classe C.¹⁴

Face à necessidade de prolongamento da missão em apreço, a fim de viabilizar a consolidação do processo de reconstrução e de restabelecimento de um ambiente de segurança no Iraque, surge a 21 de Junho de 2006 uma nova Portaria, a nº 1082/2006.

12 Declaração do Governo Português sobre o Iraque, a 7 de Novembro de 2004.

13 Ao abrigo do disposto no nº 1 do artigo 41º e no nº 1 do artigo 44º da Lei nº 29/82, de 11 de Dezembro (Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas), e nos termos do artigo 2º, nº 1, do Decreto-Lei nº 233/96, de 7 de Dezembro.

14 De acordo com o nº 5º da portaria nº 87/99 (2ª série), de 30 de Dezembro de 1998, publicada no *Diário da República*, 2ª série, nº 23, de 28 de Janeiro de 1999.

Ao longo de todo este processo decisório ao nível político, o Conselho Superior de Defesa Nacional foi sempre escutado. Este Órgão de Conselho autorizou a 23 de Maio de 2006, o reforço da participação portuguesa na NTM-I com mais três militares (oficiais ou sargentos).¹⁵

A 27 de Abril de 2007 decorreu no *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE) em Bruxelas, a Conferência de *Manning* para o *Crisis Establishment 0.5*, na qual Portugal assegurou os seis cargos iniciais na NTM-I, e que foram ocupados até à data de implementação do mesmo, em Setembro de 2007.

No Teatro, os militares portugueses participam em acções de *mentoring*, aconselhamento, de apoio e formação nas mais diversas áreas. Aqui salientamos a dificuldade de comunicação, dado que as aulas são ministradas em inglês e traduzidas para árabe por um intérprete. Actualmente, estão no Iraque seis militares nacionais a saber:

- Um Coronel - Mentor do Chefe do Gabinete de Situação do primeiro-ministro que se encontra no *National Operations Centre* (NOC);
- Um Tenente-Coronel - Conselheiro no NOC;

No Quartel-General da NTM-I encontram-se:

- Dois Oficiais superiores que são assessores e, ao mesmo tempo, formadores no *Iraqi Training and Doctrine Command*;
- Um Sargento - Assistente do *Public Information Officer*;
- Um Sargento - Responsável pelas tarefas logísticas.

5. Portugal e a *International Security Assistance Force*

A criação da *International Security Assistance Force* (ISAF) remonta ao acordo assinado em Bona, a 5 de Dezembro de 2001, o *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions*.¹⁶ Neste acordo foi estabelecida uma Autoridade Interina, prevendo-se a sua substituição por uma Autoridade Transitória definida pela *Emergency Loya Jirga* (grande assembleia). Esta Autori-

¹⁵ Decisão do Conselho Superior de Defesa Nacional n.º 1119.

¹⁶ Este Acordo está disponível em <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/SNAO-63DPZB?OpenDocument>.

dade, após eleições veio a dar origem ao Governo afegão. O acordo reconhecia que a responsabilidade pela segurança, lei e ordem residia nos próprios afegãos, que ao mesmo tempo solicitavam o apoio da comunidade internacional para estabelecer e treinar as novas Forças Armadas e de Segurança e, solicitavam ainda uma Força mandatada pelas Nações Unidas que os apoiasse na manutenção da segurança da região de Kabul.

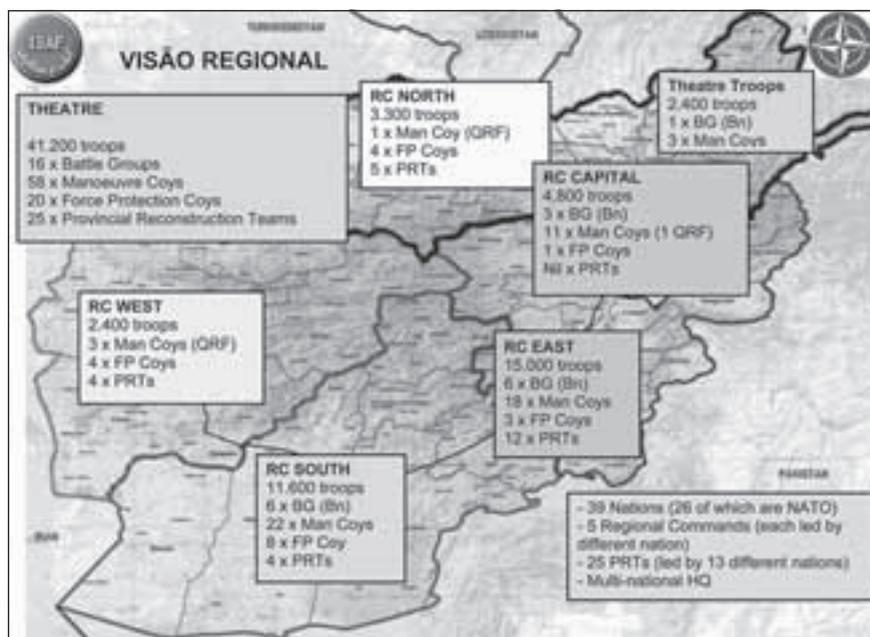
A ISAF, força multinacional com mandato das Nações Unidas, foi projectada em Dezembro de 2001, e para além do apoio à manutenção da segurança na região de Kabul, tinha também a responsabilidade de garantir condições estáveis para que a missão da ONU no Afeganistão (UNAMA), pudesse actuar em segurança. A ISAF, em conjunto com as Nações que compõem o G8, foi igualmente incumbida de conduzir o processo da *Security Sector Reform*.

A ISAF, desde 11 de Agosto de 2003, passou a ser comandada e suportada pela NATO, sendo o seu financiamento assegurado pelos países que contribuem com contingentes militares; no entanto, não são a única Força presente no Teatro, pois continuam a existir as Forças da Coligação do *Combined Forces Command - AFG* (CFC-A), lideradas pelos Estados Unidos da América e que se encontram a executar a Operação *Enduring Freedom*, através de operações de estabilização que incluem acções de combate na Área de Operações (AOO) da ISAF.

A partir de Agosto de 2006, a NATO iniciou a expansão da sua actuação a todo o território e agora tem como Missão a condução de operações militares na sua Área de Operações (AO), apoiando o Governo da República Islâmica do Afeganistão (GIROA) no estabelecimento e manutenção de um ambiente seguro, de forma a estender a autoridade e influência do GIROA e facilitar a reconstrução do Afeganistão, contribuindo desta forma para a estabilidade regional.

Esta é uma Missão que se prevê de longa duração, com um *Endstate* previsto para além do ano 2013. A ISAF pretende, em perfeita sintonia com as instituições afegãs, demonstrar o seu compromisso com a segurança, reconstrução e desenvolvimento do território, seguindo as diferentes linhas de tempo e operações que podemos consultar na fig. 1.

Figura 2
Dispositivo da ISAF



Os efectivos da Força provêm de 39 países, 26 da NATO e mais outros 12 como podemos ver no quadro apresentado na fig. 3.

Figura 3
Contribuição por País em 3 de Março de 2007

	Albania	AL	34		France	FR	1014		Norway	NO	429
	Australia	AS	553		FYROM	MK	137		Poland	PL	229
	Austria	AU	4		Germany	GE	2765		Portugal	PO	165
	Un. Arab. E.	UAE			Greece	GR	192		Romania	RO	758
	Azerbaijan	AJ	22		Hungary	HU	214		Slovenia	SI	49
	Belgium	BE	375		Iceland	IC	13		Slovakia	LO	61
	Bulgaria	BU	89		Ireland	EI	7		Spain	SP	669
	Canada	CA	2178		Italy	IT	2059		South Korea	KS	
	Croatia	HR	158		Latvia	LG	22		Sweden	SW	233
	Czech Rep	CZ	157		Lithuania	LH	142		Switzerland	CH	2
	Denmark	DE	399		Luxemburg	LU	9		Turkey	TU	860
	Estonia	EN	116		Netherlands	NL	2083		United Kingdom	UK	3430
	Finland	FI	79		New Zealand	NZ	109		United States	US	14438

Total: 34.044

Até Dezembro de 2007 os efectivos cresceram significativamente e perfaziam 44.144 militares, onde se incluem os *National Support Element*, aos quais acrescem 7.000 efectivos do contingente norte-americano que participam na operação *Enduring Freedom*.

A Ameaça

É extremamente complexo identificar as várias ameaças no Teatro. De uma forma geral podemos considerar que a actividade subversiva, de tipologias *lumpen*, etnolinguística e global,¹⁷ é consistente em toda a Área de Operações da ISAF. Na terminologia da ISAF a ameaça não nos aparece identificada como subversão, mas

¹⁷ Garcia 2007, p. 27-98.

como insurreição, pelo que falaremos aqui indistintamente de elementos subversivos ou insurrectos.¹⁸

Assim, podemos considerar uma ameaça de nível um, inserida na tipologia subversiva global, com os combatentes a serem treinados em *madrassas*, com uma direcção central e o objectivo de recuperar o poder em Kabul.

Num segundo nível encontra-se a ameaça de tipologia etnolinguística, cuja organização é definida pelos laços familiares das estruturas que podem ser mobilizadas para o conflito em unidades militares primitivas, onde as lealdades assentam na genealogia e a pertença não é uma opção. Uma unidade de combate de um grupo etnolinguístico é organizada numa estrutura tradicional, onde as decisões são deliberações dos mais velhos que desempenham um papel de relevo, possuem uma capacidade de planeamento de condução de conflitos armados, envolvendo um inimigo ou uma rede de inimigos, socorrendo-se muitas vezes das mais modernas tecnologias. A sua perenidade deve-se à necessidade individual de sobrevivência e capacidade de efectuar pequenas acções. Contudo, não é um combate sustentado, e os combatentes possuem objectivos lucrativos muito bem definidos pelo que lutam sobretudo por recursos e, cada vez mais, numa perspectiva de enriquecimento. As suas Forças são a manifestação da sua cultura e apresentam poucos vestígios de doutrina de insurreição ou de organização em estado-maior, e a liderança é indicada pelos membros, de onde lhe advém o ascendente pelos pares e a boa aceitação pelos mais velhos, de quem dependem na angariação de fundos e recrutamento.

Finalmente, num terceiro nível, uma ameaça *lumpen*, constituída por grupos armados ligeiramente organizados, de estrutura informal e horizontal. A sua energia irradia da rua e não do desenvolvimento intelectual de uma ideologia, a actuação militar precede a conceptualização dos motivos, em vez de emergir deles. O recrutamento é local e o seu objectivo é o lucro; no fundo inserem-se na pequena criminalidade.

18 A Guerra insurreccional insere-se dentro do conceito de subversão. A subversão, que pode ser entendida como uma técnica de assalto ou de corrosão dos poderes formais para cercear a capacidade de reacção, diminuir e/ou desgastar e pôr em causa o poder em exercício, mas nem sempre visando a tomada do mesmo (Garcia, 2000, p. 78) não conduz, continuamente, à guerra subversiva, mas antecede-a e/ou acompanha-a, e em regra trava-se no plano militar sob a forma de guerrilhas. No fundo, e de uma forma abreviada, a guerra subversiva corresponde à subversão em armas. A Guerra insurreccional - confunde-se com o conceito de guerra interna, sendo "(...) uma luta armada, de carácter político, levada a efeito num dado país, contra o poder político constituído (...)" (EME, 1966a). De acordo com esta definição, diferencia-se da guerra subversiva por não ser conduzida obrigatoriamente pela população civil.

Os principais grupos identificados e que se inserem nas diferentes tipologias referidas, além da *al Qaeda* e dos *Taliban*, são os *Haqqani* e o *Hizb-e Islami Gulbuddin*. A sua actuação incide nas emboscadas a colunas logísticas, ataques a *checkpoints*, raptos, na utilização de explosivos improvisados, etc. Nos RC Norte e Oeste, a actividade subversiva está mais ligada à criminalidade e nos RC Sul e Este, onde se sente mais a actividade *Taliban*, são frequentes as cartas com ameaças e os assassinatos.

A situação no RC Sul pode ser cartografada como podemos observar na figura 4.

Figura 4
Situação Insurrecta no Sul em Agosto de 2007



A ameaça por vezes revela-se de onde menos se espera e pode surgir de elementos envergando o uniforme do Exército afegão. Um dado interessante é que os militares afegãos têm um soldo de 100 dólares, e os *Taliban* de 300 dólares mensais. Muitos dos incidentes ocorrem também na vasta zona fronteiriça com o Paquistão e com os traficantes de ópio.

No quadro seguinte podemos verificar, através do número de incidentes ocorridos no Teatro, onde estão contabilizadas as baixas. Lembramos que por baixa se entende o combatente que foi ferido ou morto.

Figura 5
Acumulado de Incidentes e Baixas de Fevereiro a Agosto de 2007

ISAF							ANA/ANPS						
	RCN	RCW	RCS	RCC	RCE	TOTAL		RCN	RCW	RCS	RCC	RCE	TOTAL
KIA	4	1	54	2	11	72	KIA	12	44	123	4	92	275
WA	13	12	211	6	105	347	WA	34	47	281	9	192	563
NED	1	1	2	0	5	9	NED	0	3	1	1	1	6
NEI	25	7	140	11	108	291	NEI	0	16	21	10	54	101
TOTAL	43	21	407	19	229	719	TOTAL	46	110	426	24	339	945
INSURRECTOS							LN						
	RCN	RCW	RCS	RCC	RCE	TOTAL		RCN	RCW	RCS	RCC	RCE	TOTAL
KIA	6	173	1337	8	261	1785	KIA	18	11	54	53	60	196
WA	0	5	82	1	15	103	WA	35	92	150	102	234	613
NED	0	0	0	0	0	0	NED	5	5	3	12	11	36
NEI	0	0	0	0	0	0	NEI	35	6	50	17	56	164
TOTAL	6	178	1419	9	276	1888	TOTAL	93	114	257	184	361	1009

Em conformidade com os compromissos internacionais assumidos pelo Estado, Portugal participa na ISAF com:

- Quartel-General QG/ISAF - 4 militares, incluindo um Brigadeiro-General;
- QG/RC Capital - 2 militares;
- *Tactical Air Control Partie* (responsabilidade da FAP) - 7 militares;
- *Quick Reaction Force (QRF)/ISAF* - Uma unidade escalão companhia (UEC) de Atiradores atribuída em controlo táctico (TACON) ao RC CAPITAL com a seguinte composição:
 - Comando e Secção de Comando;
 - Destacamento de Apoio de Serviços;
 - Companhia de Atiradores.

Por sua vez, a *Quick Reaction Force (QRF)* mantém, actualmente, um Pelotão a 60 minutos *notice to move* e uma Companhia (-) a 2 horas *notice to move*. A esta unidade estão atribuídas as seguintes tarefas:

- *Riot and Crowd Control (CRC)*;
- Operações ofensivas;

- *Framework Operations*;
- Operações de cerco e busca;
- Apoio às actividades do Governo afegão;
- Vigilância e reconhecimentos em áreas urbanas/rurais;
- Ajuda humanitária;
- Apoio em catástrofes naturais.

Quando em TACON, um *Regional Command*, executa, além de outras operações, *Framework Operations* em coordenação com outras Unidades.

A unidade de reacção rápida tem as seguintes capacidades:

- Comando e controlo descentralizado;
- Mobilidade terrestre;
- Sistema anti-carro e morteiros;
- SATCOM orgânico até ao nível pelotão;
- Treino aeromóvel;
- Capacidade *Explosive Ordnance Disposal*;
- Protecção contra *Remote Controlled Improvised Explosive Device* (IED);
- Veículos para a neve com capacidade de transporte de um pelotão;
- É auto-sustentável por 72 horas.

No entanto, esta Força possui algumas limitações¹⁹ tais como operar em montanha em condições atmosféricas severas, assim como, a sua utilização em missões fora da área geográfica de Kabul, que requer coordenação prévia com autoridades portuguesas para missões de reforço de duração prolongada.

A QRF, como todas as outras FND, está sob Comando Operacional do General GEMGFA em Portugal, e é atribuída à ISAF sob Controlo Operacional que, por sua vez, a cede em controlo tático a um dos seus Comandos Regionais.

Portugal, até ao momento, participou nesta operação com cinco contingentes militares como o descrito e mais alguns elementos nos Quartéis-generais. O quadro seguinte sintetiza essa participação, não incluindo aqui os militares nacionais ao serviço do *Allied Rapid Reaction Corp* que destaca elementos para o QG da ISAF.

19 CHOD PO JSR IAW 271314Z FEB 07 (ORBATTOALAND).

Figura 5
Força e Efectivos Envolvidos no TO do Afeganistão

MISSÃO	FORÇA	EFFECTIVOS				INÍCIO	FIM
		O	S	P	TOTAL		
ISAF	QG Outros	15	7	1	23	27 Fev. 02	
	CCmds	14	44	99	157	10 Ago. 05	18 Fev. 06
	CCmds	14	44	99	157	18 Fev. 06	28 Ago. 06
	2º BIPara	13	36	100	149	28 Ago. 06	28 Fev. 07
	CCmds	12	41	97	150	28 Fev. 07	28 Ago. 07
	2º BIPara	16	44	97	157	28 Ago. 07	
	TOTAL	84	216	493	793		

Fonte: SCMA/Gab. CEME.

Os encargos previstos com a presença nacional no Teatro para 2008, incluindo a retracção, são de aproximadamente 12,5 milhões de euros.

O Futuro

As *Operational Mentoring and Liaison Team* (OMLT) constituem um contributo chave da NATO para o desenvolvimento do Exército afegão. Estas equipas estão *embedded* nos Batalhões (*Kandaks*), Brigadas, Guarnições e Quartéis-generais. As OMLT's desenvolvem actividades de treino, ensino e de *mentoring* em todas as áreas funcionais, em apoio às unidades do Exército do Afeganistão, incluindo na condução de operações. Ao mesmo tempo, estabelecem a ligação com a ISAF, coordenando o planeamento das operações e garantindo que o apoio militar necessário chega aos afegãos. Estas equipas são empregues sem restrições (*caveats*).

Portugal, a partir do início do ano de 2008, constituiu uma OMLT de Guarnição, com um efectivo de 12 militares e sediada na Região de Kabul, onde permanecem por um período de 6 meses.

Os *Provincial Reconstruction Teams* (PRTO's) são constituídos por equipas de elementos civis e militares que trabalham nas diversas províncias do país. O seu papel consiste, essencialmente, no apoio às autoridades locais em tarefas de reconstrução e desenvolvimento; no apoio à difusão da autoridade do Governo afegão e na criação de um ambiente mais seguro onde seja apropriado apoiar as iniciativas de SSR e,

fundamentalmente, na demonstração do empenho da comunidade internacional no futuro do Afeganistão.

Estas equipas podem ser multinacionais ou de um só país; no entanto, a sua componente militar fica sob o comando da ISAF, sendo coordenados pelo comandante regional. Actualmente, existem 25 PRT que desenvolveram 5.161 projectos desde 2002 (não incluindo Kabul), num investimento total de 818 milhões de dólares. Gostaríamos ainda de salientar alguns dados estatísticos após a intervenção da Comunidade Internacional no país: 83% da população tem acesso a cuidados de saúde, 10% da população possui telemóvel, 7 milhões de crianças, incluindo 2 milhões de raparigas, frequentam a escola diariamente, foram recuperados 4 mil quilómetros de estrada e desmobilizados e/ou reintegrados 60 mil ex-combatentes.

6. Portugal na *United Nations Interim Force in Lebanon*²⁰

A *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL) remonta as suas origens a Março de 1978 e estava orientada para a confirmação da retirada israelita do território do Líbano, a restauração da paz e segurança internacional e a assistência ao governo libanês na restauração da sua efectiva autoridade na área.

Após a crise instaurada no Verão de 2006, o Conselho de Segurança decidiu que o mandato original deveria ser alterado, tendo os Governos de Israel e do Líbano ratificado a Resolução nº 1701 do CSNU, de 11 de Agosto de 2006 (aprovada por unanimidade). O texto daquela Resolução prevê um reforço da UNIFIL, dos actuais 2000, até um máximo de 15.000 militares. Esta Força multinacional foi necessária para facilitar a entrada das Forças Armadas Libanesas na região e, ao mesmo tempo, para reafirmar a intenção das Nações Unidas em reforçar aquelas Forças Armadas com o equipamento indispensável para lhe permitir desempenhar as suas funções.

A UNIFIL deve actuar em conjunto com o Exército libanês para o controlo da cessação de todos os actos hostis e, em paralelo, deve verificar a retirada das Forças de Defesa Israelitas (IDF) para além da *Blue Line*. Esta Resolução também remete para a implementação das Resoluções anteriores, nomeadamente para o restabelecimento das fronteiras libanesas internacionalmente reconhecidas (incluindo as "*Shebaa Farm*"),

²⁰ Na página da Internet da ONU <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unifil/background.html>, podemos encontrar informação mais detalhada sobre esta temática.

tal como contemplado no Acordo de Armistício Geral Iraelo-Libanês de 23 de Março de 1949.

O texto da Resolução permite ainda a UNIFIL adoptar todas as acções necessárias, dentro das suas capacidades, para garantir que a área de operações não é utilizada para actividades hostis de qualquer espécie, podendo, se necessário, recorrer ao uso da força para fazer respeitar o mandato, ou seja, o restabelecimento no Sul do Líbano de uma área entre a *Blue Line* e o Rio Litani, livre de pessoal armado, equipamento e armamento além do pertencente à UNIFIL ou ao Governo do Líbano; no fundo o estabelecimento de uma área de onde o *Hezbollah* e as IDF seriam excluídos. As forças das Nações Unidas terão ainda como missão apoiar o Exército libanês na resolução da crise e na sua deslocação para o Sul do país (cerca de 15.000 efectivos). Um dado extremamente importante em todo este processo é o facto de a Resolução 1701 enfatizar a importância da extensão da autoridade do Governo libanês a todo o território, do exercício pleno da sua soberania, de maneira a que não exista armamento sem o consentimento governamental, e nenhuma outra autoridade além da daquele Governo, apelando mesmo para a implementação plena das Resoluções 1559 (2004) e da 1680 (2006), que requerem o desarmamento de todos os grupos armados no Líbano; porém, o mandato da UNIFIL não prevê as mesmas medidas no que se refere ao *Hezbollah*.

Apesar de alguns incidentes esporádicos, o cessar-fogo que se iniciou a 14 de Agosto de 2006, tem vindo a ser respeitado por ambas as partes; todavia pela análise das declarações das autoridades do Líbano, parece que o estatuto do *Hezbollah* se mantém inalterado.

A UNIFIL tem como Missão assistir o Governo libanês no exercício da soberania no seu território e apoiar as Forças Armadas Libanesas na estabilização da paz e segurança na Área de Operações, para garantir que esta não é utilizada para actividades hostis de qualquer tipo. No final da operação, o Governo libanês deve estar apto a manter a segurança das suas fronteiras e pontos de entrada, de forma a prevenir a recorrência das hostilidades e criar as condições para uma paz duradoura.

Para cumprir esta Missão a operação foi planeada para ser executada em cinco fases:

Fase 1 - Reforço das capacidades militares existentes, mantendo-se especial atenção na segurança da área da retaguarda e das linhas de comunicações;

Fase 2 - Retirada das IDF das áreas ocupadas no Sul do Líbano, sendo as mesmas regiões ocupadas pelo exército libanês apoiado pela força de interposição;

Fase 3 - O exército libanês passa a ter um controlo efectivo da área a Sul do Líbano;

Fase 4 - Verificação e monitorização do cumprimento, pelas partes, do mandato das Nações Unidas;

Fase 5 - Transferência de responsabilidade operacional para o exército libanês e autoridades libanesas no Sul do Líbano.

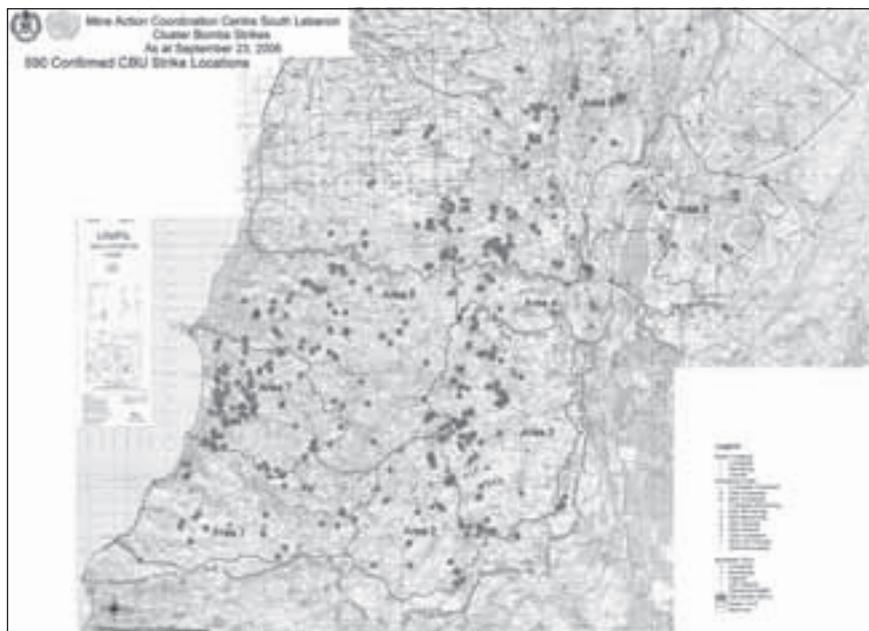
Podemos considerar que, no momento, estamos na terceira e quarta fases deste planeamento, pois o controlo por parte das Forças libanesas é semântico; por outro lado a UNIFIL já efectua tarefas que se consideram ser da quarta fase. Detalhemos um pouco as principais tarefas que a Força cumpre no Teatro:

- Monitorizar a suspensão das hostilidades, o que compreende a verificação dos movimentos de travessia do Rio Litani;
- Reconhecimento aéreo da linha de fronteira entre o Líbano e Israel e a fronteira entre o vale do Sul de Bekaa com a Área de Operações;
- Manter uma ligação regular com o exército libanês e, quando apropriado, com os Comandantes da IDF;
- Verificação e relato das infracções ao estabelecido pelo Conselho de Segurança da Nações Unidas, Governo do Líbano e Governo de Israel;
- Estabelecimento de postos de controlo ao longo de pontos-chave na fronteira da Área de Operações.

A Ameaça

A Força enfrenta diversas ameaças à sua segurança, das quais se destacam o elevado número de minas anti-pessoal e anti-carro existentes. De salientar que a actividade de espionagem é considerada média, a atitude do *Hezbollah* em relação à Força é baixa, mas as violações aéreas por parte das IDF são inúmeras. De acordo com os diversos estudos sobre a avaliação da ameaça, prevê-se que a situação na AO se deverá manter calma e independente dos acontecimentos em Beirute; que as boas relações com a comunidade local se mantenham, não sendo, no entanto, de descurar a possibilidade de virem a ocorrer acções hostis de grupos extremistas ou de certos segmentos da sociedade, sendo provável que o *Hezbollah* possa estar a reorganizar e a reunir material, podendo a Força vir a sofrer eventuais danos colaterais.

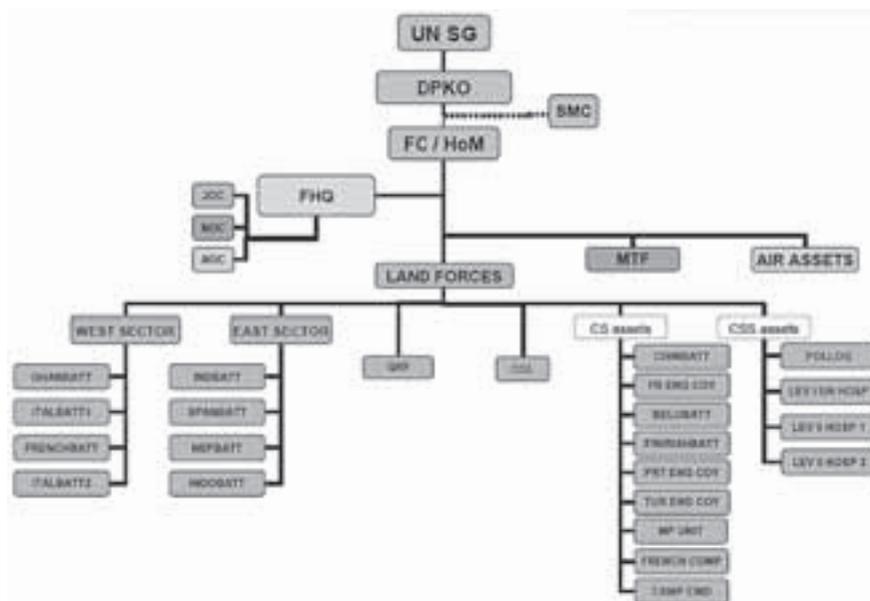
Figura 6
Localização de Engenhos Explosivos não Detonados



Estrutura da Força

A UNIFIL, actualmente sob comando francês e com um efectivo próximo dos 13.000 militares, adoptou um dispositivo de superfície em Sectores (Este e Oeste), cada um com um comando de Brigada e quatro unidades de manobra de escalão Batalhão, uma *Quick Reaction Force*, Forças de Apoio de Serviços, Forças de Apoio de Combate e ainda Forças de Contingência (naval e aérea).

Figura 7
Estrutura da UNIFIL



Em Conselho Superior de Defesa Nacional de 30 de Agosto de 2006 ficou decidida a forma de participação de Portugal na UNIFIL, tendo-se optado por uma Companhia de Engenharia. A Unidade de Engenharia portuguesa (1/FND/UNIFIL) teve como Unidade base a CEng/BrigMec²¹ e foi inserida no apoio de combate da força militar da UNIFIL. A participação portuguesa na UNIFIL é, assim, materializada através de um QG/UNIFIL com 5 militares.

Uma Unidade de Engenharia com um efectivo aproximado dos 140 elementos é constituída por:

- Comando;
- Unidade de Apoio de Serviços;
- Pelotão de Engenharia de Construção Horizontal;
- Pelotão de Engenharia de Construção Vertical.

21 Na Directiva N° 65/CEME/06 foi cometida à BrigMec a organização e o aprontamento do 1° FND/UNIFIL.

A UNENG/FND/UNIFIL que está sob Comando Operacional do General GEMGFA em Portugal, é atribuída à UNIFIL sob Controlo Operacional e tem como missão executar trabalhos de apoio geral de engenharia, de apoio à protecção e de apoio à mobilidade, na sua área de responsabilidade, contribuindo para a reconstrução e desenvolvimento das infra-estruturas no Teatro de Operações do Líbano, em apoio da UNIFIL e do Governo libanês.

A Força portuguesa no âmbito do Apoio Geral de Engenharia tem a possibilidade de apoiar nas seguintes tipologias:

1. Construções Verticais:

- Colaboração na construção de acantonamentos, instalações das ONU e bases logísticas;
- Reabilitação de edifícios existentes e de outras estruturas;
- Assistência na recuperação de edifícios públicos;
- Montagem de estruturas pré-fabricadas.

2. Construções Horizontais:

- Reparação e manutenção de itinerários;
- Construção e manutenção de aeroportos e heliportos;
- Execução de trabalhos de desmatação, escavação, aterro, nivelamento e compactação de terrenos;
- Execução de trabalhos de drenagem.

A Companhia de Engenharia pode ainda prestar outro tipo de apoios gerais como:

- Fornecimento e distribuição de energia eléctrica;
- Capacidade de reabastecimento e purificação de água.

Além do apoio geral de engenharia, a Companhia apoia a Força na área da sobrevivência através da construção de abrigos para protecção de pessoal e da execução de trabalhos de fortificação.

O equipamento e o treino da unidade militar portuguesa permitem-lhe ainda apoiar as Organizações Internacionais (IO) e Organizações Não-Governamentais (NGO) dentro dos seus meios e capacidades e apoiar a execução de programas de protecção ambiental e sanitários, tendo ainda a capacidade de destacar Forças por tempo limitado para o cumprimento de tarefas específicas de Engenharia. No entanto, apresenta limitações na reabilitação de edifícios com altura superior a 2 pisos, na execução de trabalhos de pavimentação e/ou asfaltagem, na reparação e manutenção de pontes, na instalação e execução de pontes, na captação de água (equipamento para furos), em trabalhos

de minagem e desminagem, em descontaminação NBQ (colectiva), em transposição de vãos, e em garantir auto-suficiência em segurança.

Não gostaríamos de findar este capítulo do nosso breve artigo sem deixar o registo de alguns dados estatísticos do desempenho da Força no período de Novembro de 2006 a Maio de 2007:

- Horas de equipamento de engenharia: 5.792
- Movimentos administrativos realizados: 1.041
- Quilómetros administrativos realizados: 56.880
- Movimentos operacionais realizados: 894
- Quilómetros operacionais realizados: 54.656
- Combustíveis para actividade operacional: 72.968
- Combustíveis para outras actividades: 72.183
- Acidentes pessoais em actividade operacional: zero
- Acidentes de viação: zero
- Acidentes com Engenhos Explosivos não Detonados: zero

Até ao momento, Portugal participou na UNIFIL com três contingentes militares como o descrito e mais alguns elementos nos Quartéis-generais. O quadro seguinte sintetiza essa participação.

Figura 8
Empenhamento do Exército no Líbano

MISSÃO	FORÇA	EFFECTIVOS				INÍCIO	FIM
		O	S	P	TOTAL		
UNIFIL	QG e Outros	4	2	-	6	24 Nov. 06	
	CEng/BrigMec	12	37	92	141	25 Nov. 06	25 Mai. 07
	CEng/RE1 1	12	37	92	141	25 Mai. 07	26 Nov. 07
	CEng/RE3	13	36	92	141	26 Nov. 07	
	TOTAL	41	112	276	429		

Fonte: SCMA/Gab. CEME.

Os encargos previstos com a presença nacional no Teatro para 2008, são de aproximadamente 9 milhões de euros, onde se incluem cerca de 3,5 milhões de euros de ressarcimento por parte das Nações Unidas.

7. Conclusão

O contributo português para as missões de paz internacionais representa já um importante património. Mobilizou mais de 20 mil portugueses em mais de 30 cenários de crise espalhados por África, Europa, Médio Oriente e Sudeste Asiático, e envolveu uma vasta gama de actividades nos campos militar, político, social e cultural.

A participação portuguesa, independentemente do Teatro de Operações e da tipologia da missão, desencadeou ou acelerou transformações de fundo nas Forças Armadas e mudou o estatuto dos militares na sociedade portuguesa. O impacto desse empenhamento marcou a opinião pública e a forma como os portugueses percebem a sua posição no Mundo.

As Forças Armadas Portuguesas cumprem os desígnios atribuídos pelo poder político, onde, quando e da maneira que for definida. Porém, tem de haver a preocupação de as dotar dos meios e recursos adequados para poderem cumprir essas missões, de forma a estas continuarem a ser um instrumento útil para a política externa, dando contributos activos para as principais Organizações Internacionais das quais Portugal faz parte, assegurando assim uma partilha responsável da Segurança Internacional.

Bibliografia

BRANCO, Martins (2004), "A Gestão de conflitos intra-Estado: a necessidade de novas abordagens." *Janus*, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa/Público, p. 154-155.

GARCIA, Francisco Proença (2007), "Descrição do fenómeno subversivo na actualidade. A estratégia da contra-subversão. Contributos nacionais." *Estratégia*, Vol. XVI, p. 27-98. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas e Academia Internacional da Cultura Portuguesa.

KALYVAS, Stathis (2003), "The Ontology of "political violence": action and identity in civil wars" *Perspectives on Politics*, Vol. 1, n. ° 3, p. 475-494, Washington D.C: American Political Science Association.

MONTEIRO, Amaro (1989), *A Guerra em Moçambique e na Guiné: técnicas de accionamento de massas*, Porto: Universidade Portucalense.

Legislação e documentos oficiais:

Directiva Operacional N° 007/CEMGFA de MARÇO de 2005.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION (2002) - NATO Military Decision on MC 472 (2002) - *Military Concept for Defence against Terrorism*, 8 October.

OPLAN 10302 SACEUR *Operation Plan for the ISAF*.

Portaria n° 1082/2006 do MDN de 21 Junho de 2006.

Portaria n° 287/2005 do MEDNAM de 18 de Fevereiro de 2005.

Resolução 1546 do Conselho de Segurança das Nações Unidas de 08 de Junho de 2004.

Resolução 1701 do Conselho de Segurança das Nações Unidas de 11 de Agosto de 2006.

UNIFIL CONOPS 001/06, de 11 de Setembro de 2006.

UNIFIL *Force Requirements*, de 17 de Agosto de 2006.

UNIFIL ROE, do MPS/DPKO de 11 de Setembro de 2006.

Sítios na Internet

<http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/SNAO-63DPZB?OpenDocument>

<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unifil/background.html>

<http://www.nato.int/issues/afghanistan/index.html>

<http://www.nato.int/issues/terrorism/index.html>

<http://www.nato.int/issues/dat/practice.html>

<http://www.nato.int/issues/capabilities/practice.html>

<http://www.nato.int/issues/iraq-assistance/index.html>

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático

2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois
2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático

ETNOp^{ress}

Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa

Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61

europress@mail.telepac.pt



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ - _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

Nova assinatura/New subscription (nrs. 122, 123 e 124)

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

Instituições/Institutions 20,00 €

Individuais/Individuals 15,00 €

Estudantes/Students 12,50 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/Previous Issues – 7,50 € cada/each

Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque nº _____ Banco _____ à ordem do IDN

Transferência Bancária NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN - PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

www.idn.gov.pt

publicacoes@idn.mdn.gov.pt

tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio electrónico para publicacoes@idn.mdn.gov.pt

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacao_defesa/FichadeAutor.pdf) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista *Nação e Defesa*.

A revista *Nação e Defesa* poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respectiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá quatro exemplares da revista e dez separatas do seu artigo na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Coordenador Editorial da *Nação e Defesa*.

PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent as a Microsoft Word document by email to publicacoes@idn.mdn.gov.pt

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacao_defesa/FichadeAutor.pdf), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Four issues of the magazine and ten offprints will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned by in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.

VOLUME ANTERIOR

Um Mundo que Mudou
António José Telo

O Uso Preventivo da Força
Jorge Silva Paulo

Operações em Rede: da Promessa à Realidade
João Vicente

O Benefício da Profissionalização das Forças Armadas
António Cardoso

O Paradoxo do Hamas: Democracia vs Terrorismo?
Juliana Santos

Terrorismo no Mar de um Mundo Globalizado
Armando Cottim

A Grande Crise Existencial do Humanitarismo.
Uma Leitura Comparada de Duffield e Rieff
Ana Margarida Craveiro



ISSN 0870-757X

