

Nação Defesa

Nº 119

Primavera 2008

3ª Série

Transição Democrática no Mediterrâneo

Notes sur la Transition Démocratique en Turquie
Didier Billion

Democratic Transition in Morocco: Achievements and Future Challenges
Mohammed Bouzidi

Da Crise Política à Democratização Adiada no Líbano
Carlos Ferreira Madeira

Democratic Transition in the Mediterranean and Europe's Role
Michael Meyer-Resende

A Cooperação Sino-Moçambicana: Três Vertentes Operativas
Alexandre Carriço

Uma Perspectiva da “Nova” Conflitualidade Africana
Luís Bernardino

A Política Europeia de Vizinhança para o Cáucaso do Sul: Interesses Competitivos e Oportunidades de Cooperação
Maria Raquel Freire
Lícinia Simão

Identidade e Diferença. A Cultura como Factor de Defesa e de Coesão
Guilherme d' Oliveira Martins

A Nuclearização da Coreia do Norte: da Sustentabilidade do Regime à Ameaça de Proliferação
Vasco Rato
Bernardo Pires de Lima

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, Charles Moskos, Christopher Dandeker, Christopher Hill, Felipe Aguero, George Modelski, Josef Joffe, Jurgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler, Zbigniew Brzezinski.

Assistente de Edição

Cristina Cardoso

Colaboração

Ana Margarida Craveiro

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

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Nação Defesa

Nº 119

Primavera 2008

3ª Série

Transição Democrática no Mediterrâneo

Notes sur la Transition Démocratique en Turquie
Didier Billion

Democratic Transition in Morocco: Achievements and Future Challenges
Mohammed Bouzidi

Da Crise Política à Democratização Adiada no Líbano
Carlos Ferreira Madeira

Democratic Transition in the Mediterranean and Europe's Role
Michael Meyer-Resende

A Cooperação Sino-Moçambicana: Três Vertentes Operativas
Alexandre Carriço

Uma Perspectiva da "Nova" Conflitualidade Africana
Luís Bernardino

A Política Europeia de Vizinhança para o Cáucaso do Sul: Interesses Competitivos e Oportunidades de Cooperação
Maria Raquel Freire
Lícinia Simão

Identidade e Diferença. A Cultura como Factor de Defesa e de Coesão
Guilherme d'Oliveira Martins

A Nuclearização da Coreia do Norte: da Sustentabilidade do Regime à Ameaça de Proliferação
Vasco Rato
Bernardo Pires de Lima

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.

Editorial	5
------------------	---

Transição Democrática no Mediterrâneo

Notes sur la Transition Démocratique en Turquie <i>Didier Billion</i>	7
Democratic Transition in Morocco: Achievements and Future Challenges <i>Mohammed Bouzidi</i>	19
Da Crise Política à Democratização Adiada no Líbano <i>Carlos Ferreira Madeira</i>	35
Democratic Transition in the Mediterranean and Europe's Role <i>Michael Meyer-Resende</i>	53

Extra Dossier

A Cooperação Sino-Moçambicana: Três Vertentes Operativas <i>Alexandre Carriço</i>	63
Uma Perspectiva da “Nova” Conflitualidade Africana <i>Luís Bernardino</i>	107
A Política Europeia de Vizinhança para o Cáucaso do Sul: Interesses Competitivos e Oportunidades de Cooperação <i>Maria Raquel Freire</i> <i>Licínia Simão</i>	141
Identidade e Diferença. A Cultura como Factor de Defesa e de Coesão <i>Guilherme d'Oliveira Martins</i>	167

A Nuclearização da Coreia do Norte: da Sustentabilidade do Regime à Ameaça de Proliferação	179
<i>Vasco Rato</i>	
<i>Bernardo Pires de Lima</i>	

Através das Leituras

A revolução do paradigma, por Ana Margarida Craveiro	201
Segurança é o que se faz dela, por Manuel Castro e Almeida	207

O tema da Transição Democrática não é apenas um tema prioritário nas agendas políticas das organizações internacionais e dos Estados, mas também um tema central das agendas de investigação científica. O presente número resulta, parcialmente, de um seminário organizado pelo Instituto da Defesa Nacional em Outubro de 2007 sobre Transição Democrática no Mediterrâneo, contando ainda com cinco artigos extra-temáticos.

Uma das problemáticas que podemos isolar a partir dos vários contributos sobre o tema central prende-se com tentativas distintas de liberalização dos regimes da região e com o limitado papel da União Europeia nesse processo. Diversos contextos caracterizam os processos de transição para a democracia no Mediterrâneo, desenvolvidos ao longo dos quatro primeiros artigos.

O primeiro equaciona a relação entre duas dimensões de intervenção no espaço político: a da sociedade civil e a da componente militar e as suas expressões religiosa e laica com um impacto consequencial sobre a liberalização do regime na Turquia. O segundo estudo reflecte sobre os esforços de democratização desenvolvidos pela monarquia marroquina, em particular desde 1990. O terceiro aborda a multiplicidade de actores externos no conflito do Líbano e sugere que a violenta competição interna pelo poder e autoridade do Estado tem produzido um efeito desacelerador sobre as práticas de pluralismo político e concorrência partidária aberta. O quarto e último estudo temático alude ao fraco desempenho das organizações regionais que não possibilita a evolução de uma cultura política modernizadora e geradora de um pensamento comum indutor e facilitador de processos de transição democrática. Entre os regimes monárquicos hereditários, nos quais a regra de alternância não é observada, os esforços de liberalização permanecem confinados às visões de modernidade dos Monarcas e Chefes de Estado, com um limitado escrutínio dos parlamentos, das oposições políticas ou da sociedade civil. Estas serão algumas das causas que estão na origem de uma menos rápida e disseminada transição democrática no Mediterrâneo.

Na segunda parte do presente número, os cinco últimos contributos reflectem sobre problemáticas distintas das anteriores. No primeiro e segundo analisam-se várias políticas e iniciativas de cooperação no continente africano e asiático, numa perspectiva económica e numa dimensão que relaciona a segurança com o desenvolvimento sustentável. O terceiro artigo analisa a política europeia de vizinhança no Cáucaso do Sul questionando a sua aplicabilidade e sustentabilidade na região, reflectindo sobre as várias perspectivas de cooperação regional em vários contextos geopolíticos e geoestratégicos diferenciados. O texto seguinte reflecte sobre os temas da identidade e diferença na singular perspectiva da defesa e da coesão nacional. O último discute o processo de nuclearização da Coreia do Norte no contexto geoestratégico da fronteira próxima asiática e no âmbito específico da diplomacia norte americana.

Isabel Ferreira Nunes

Notes sur la Transition Démocratique en Turquie*

Didier Billion

Directeur adjoint de l'Institut de Relations Internationales et Stratégiques de Paris

Resumo

Notas sobre a Transição Democrática na Turquia

A problemática da transição democrática na Turquia não pode ser analisada sem ter em conta os processos de reformas radicais iniciados no período de implantação republicana do país. Desde o início dos anos 50 que, com o princípio de alternância reconhecido nas eleições, podemos considerar que a Turquia é um Estado democrático. No entanto, a partir dos anos 60, os recorrentes golpes de Estado militares obrigam-nos a questionar a complexa relação entre a instituição militar e a sociedade política civil. Recentemente, a ascensão do Islão político, a par da emergência do Partido da Justiça e do Desenvolvimento, oriundo dos movimentos islâmicos embora possamos considerar que operou a sua mudança política, levantou novamente questões entre a necessária defesa dos valores laicos e a não menos necessária preservação dos valores democráticos e do Estado de Direito.

Resumé

La problématique de la transition démocratique en Turquie ne peut s'analyser indépendamment du processus de réformes radicales initiées lors de l'édification républicaine du pays. Dès le début des années 1950, avec la reconnaissance du principe d'alternance lors des échéances électorales, nous pouvons considérer que la Turquie est un Etat démocratique. Toutefois, à partir des années soixante, la récurrence des coups d'Etat militaires pose la complexe question des rapports entre l'institution militaire et la société politique civile. Dans la dernière période la montée de l'islam politique puis l'émergence du Parti de la justice et du développement, parti issu de la mouvance islamique mais dont on peut considérer qu'il a opéré sa mue politique, a de nouveau cristallisé les interrogations entre la nécessaire défense des valeurs de la laïcité et la non moins nécessaire préservation des valeurs démocratiques et de l'Etat de droit.

* Communication prononcée lors du séminaire « Les transitions démocratiques en Méditerranée » organisé par l'Institut de Défense Nationale à Lisbonne le 26 Octobre 2007.

1. Les ruptures kémalistes

Dans le cadre de cette contribution nous n'aborderons pas le kémalisme de façon exhaustive mais sous l'angle de l'expression d'un processus de réformes radicales.

L'aspect le plus profondément révolutionnaire du kémalisme ne se situe pas au niveau des institutions politiques, de l'organisation économique ou des bouleversements de la stratification sociale, mais au niveau culturel.

La volonté des élites républicaines turques d'occidentalisation/européanisation culturelle s'est en effet traduite en Turquie par une *laïcisation militante de l'État et de la société*.

Pour mémoire, en une douzaine d'années, et pour l'essentiel en moins de huit ans, une impressionnante série de réformes est menée à son terme :

- séparation entre le califat et le sultanat par la suppression de ce dernier,
- abolition du califat en 1924,
- suppression du ministère de la *sharia* et des fondations religieuses, le 3 mars 1924,
- laïcisation de l'appareil juridique avec la dissolution des tribunaux coraniques le 8 avril 1924,
- adoption d'un Code civil, inspiré du code suisse, et d'un Code pénal, quasi intégralement issu du code italien de 1889, en février et mars 1926,
- modernisation et sécularisation du droit positif - le principe de la conformité des lois au droit coranique cède la place au principe de la conformité des lois à la « volonté nationale » ou, mieux, à la « souveraineté nationale »,
- en 1937 enfin, la Constitution est amendée pour y inscrire les « six principes » du CHP. La Turquie devient ainsi un État « républicain, nationaliste, populiste, étatiste, laïc et réformiste »
- en 1924, l'enseignement est entièrement unifié et laïcisé sous l'autorité d'un ministère de l'Éducation nationale, suppression des *medreses* en mars 1924,
- en novembre 1925, c'est aussi la dissolution des sectes et la fermeture des couvents des derviches et des confréries religieuses,
- enfin, le droit de voter et de se présenter aux municipales est accordé aux femmes en 1930, puis en 1934 celui de voter et de se présenter aux élections nationales. Ce droit se concrétise par l'entrée, en 1935, de dix-sept d'entre elles à la Grande Assemblée,
- l'adoption d'un alphabet latin phonétique, rendu strictement obligatoire dès 1928.

Ainsi, sans ici prétendre à leur présentation complète, force est de constater que ces réformes sont conduites à un rythme extrêmement rapide et ne laissent guère de répit à la société turque. L'atmosphère de la Turquie de cette époque s'apparentait, selon de nombreux auteurs, à la fois à celle d'une caserne et à celle d'une école primaire mais dans ce cas l'école était une réalité tangible et non une simple mise en scène destinée à camoufler la caserne.

Cette laïcisation de la société turque et l'importance des réformes qui s'y rattachent sont en réalité indissociables du *caractère démocratique et national de la révolution turque*.

On a coutume de mesurer l'impact de l'Occident sur le reste du monde en termes de forme de pouvoir politique et de développement économique. Or l'histoire de la Turquie républicaine est exemplaire en ce qu'elle révèle aussi la force transformatrice de la modernisation-occidentalisation sur les modes de vie et sur l'individu, les élites kémalistes ayant voulu rompre avec les formes d'identité musulmane et ottomane antérieures et passer d'une civilisation à une autre : d'une civilisation islamique à la civilisation occidentale alors perçue comme universelle.

L'élite dirigeante définit alors sa mission comme civilisatrice vis-à-vis du peuple musulman considéré comme ignorant. Aux yeux des modernisateurs turcs, tout ce qui est de culture locale et spécifique, et notamment religieuse, apparaît comme une expression des forces traditionnelles réactionnaires qu'il faut éradiquer.

En ce sens les kémalistes parvinrent à atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixés : sécularisation de l'État et restructuration de la société par l'État sous la stricte direction des élites étatiques.

Les résultats furent de ce point de vue incontestablement révolutionnaires.

Pour conclure sur ce point, l'impressionnante mise en œuvre de réformes qui permit de transformer tous les aspects de la société visait fondamentalement à la libération de l'individu des pesantes contraintes communautaires, religieuse ou ethnique auxquelles il était soumis, pour permettre :

- 1) son accession à une société structurée par la Loi civile
- 2) de créer un véritable sujet politique : le citoyen

Si le processus fut réalisé à marche forcée et autoritaire, les kémalistes n'en ont pas moins toujours expliqué que leur but était l'instauration de la démocratie, ce qui les a radicalement distingué des régimes dictatoriaux pour le moins prolifiques en Europe dans la période de l'entre-deux guerres mondiales.

C'est bien le volontarisme des élites kémalistes qui aura permis la réalisation de ces ruptures afin de créer les conditions d'émergence d'un système politique républicain assurant lui même les bases d'un processus de démocratisation, du développement d'une réelle société civile et d'une véritable économie de marché.

La cohérence des réformes kémalistes provient de l'intime conviction de ses initiateurs que l'accès à la modernité ne pouvait emprunter qu'une voie unique, celle de l'Europe, pour ce qu'elle incarnait des valeurs démocratiques. N'en déplaise aux contempteurs du régime kémaliste, c'est la mise en œuvre desdites réformes radicales qui a permis le passage au multipartisme et la mise en pratique d'un système politique promouvant l'alternance.

2. La transition démocratique

En 1946 deux événements majeurs se conjuguent :

- introduction du multipartisme tout d'abord
- création du Parti Démocrate ensuite en concurrence avec le Parti républicain du peuple (CHP) qui jusqu'alors était le parti unique.

En Turquie cette ouverture du champ politique va de pair avec l'acceptation de *l'alternance*, ce qui constitue le facteur déterminant pour évaluer le degré de démocratisation d'une société.

L'alternance politique a ainsi lieu suite aux élections législatives de 1950. Ce qui signifie en d'autres termes que la transition démocratique a eu lieu il y a près 60 ans sans pour autant signifier bien sûr que le processus démocratique ait été totalement achevé.

Dans les années qui suivent, le spectre politique s'élargit progressivement avec des partis se réclamant des grands courants idéologiques : droite libérale, social-démocratie avec la mue du CHP, extrême droite nationaliste, extrêmes gauches, islam politique.

Certes il peut y avoir en Turquie des manquements à l'exercice des droits démocratiques (mais des Etats comme la France, l'Espagne, le Royaume Uni, respectivement sur des dossiers comme l'Algérie, le Pays basque ou l'Irlande n'en sont pas exempts...) mais quelle que soit leur gravité ces phénomènes ne relèvent pas d'une remise en cause de la problématique de la transition démocratique elle même.

Bien sûr subsiste le défi des interventions de l'institution militaire à répétition : 1960, 1971, 1980, 1997...

Avec des raisons identiques... mais des effets différents

- ainsi 1960, permet la rédaction de la constitution la plus démocratique que la Turquie ait connue.
- Alors que 1980, *a contrario*, profondément réactionnaire avec l'instauration d'une démocratie autoritaire et l'élaboration en 1982 d'une constitution extraordinaire ou en définitive l'Etat est plus protégé que l'individu.

Quelle est la logique de la récurrence de ces coups d'Etat ?

Comprendre la spécificité de l'institution militaire turque :

- comme figure tutélaire de la République (produit de l'Histoire ottomane et républicaine, armée qui rentre dans ses casernes quelques mois après lesdits coup d'Etat, armée qui possède un très fort taux de confiance et de prestige au sein de la population, jamais d'anti-militarisme structuré en Turquie ... au total expression des conditions dans lesquelles la Turquie républicaine s'est créée) qui se perçoit elle même comme garante de la République devant défendre la société contre ses propres démons,
- qui considère le peuple comme pas assez mature pour résister aux forces centrifuges potentiellement menaçantes pour l'unité nationale, notamment les contestations de type ethnique ou confessionnel.

Cette conception est désormais en parfaite contradiction avec le dynamisme de la société turque qui s'exprime de foisonnantes façons...

- presse libre et diversifiée,
- ONG en pleine expansion depuis une dizaine d'années,
- société civile réactive et qui fait tomber les tabous : ainsi la manifestation après l'assassinat du journaliste Hrant Dink au mois de janvier 2007 au cours de laquelle des dizaines de milliers de Turcs scandaient « Nous sommes tous des Arméniens »,
- patronat entrepreneurial et industriels (peu de bourgeoisie rentière...)...

... mais contraste avec la médiocrité de la classe politique qui n'est pas à la hauteur des attentes de la société civile.

3. Les débats et les défis en cours

Pour aller à l'essentiel, une des questions centrales qui est aujourd'hui posée en Turquie, même si de façon réductrice, est celle qui se concentre dans la formule « laïcité versus démocratie ».

Ainsi une partie de la population profondément occidentalisée, que l'on trouve notamment dans les grands centres urbains, a peur que lui soit imposé un mode de vie qui battrait en brèche les idéaux laïcs et républicains et, partant, accepterait une éventuelle intervention militaire et quelques restrictions aux libertés individuelles et collectives...

Pour parler clair c'est bien la question de l'islamisme ou plus exactement celle de la perception et de l'analyse du Parti de la justice et du développement - AKP - qui sont posées. Ce parti :

- représente-t-il un danger pour les libertés ou non ?
- cherche-t-il à infiltrer l'appareil d'Etat ou non ?
- possède-t-il un agenda caché ou non ?

D'où la nécessité et l'importance de la caractérisation de l'AKP, notamment au vu des ses résultats impressionnants lors des élections législatives anticipées du mois de juillet 2007, victoire d'autant plus remarquable qu'elle provient après presque cinq ans d'exercice du pouvoir.

Il est d'abord utile de rappeler que l'islam politique en tant que courant idéologique possédant une expression partisane existe en Turquie depuis 1969.

L'AKP a été créé sur les cendres d'une formation islamiste interdite, s'agit-il d'un parti islamiste, islamiste modéré, musulman conservateur, islamo-démocrate, islamique ou autre ? L'AKP ne peut en tout cas être purement et simplement qualifié de réactionnaire comme certains courants de gauche ou kémalistes ont tendance à le faire.

On peut considérer qu'il constitue une forme nouvelle de l'islam politique que certain qualifient de néo-islamisme ou d'islamisme modéré.

- L'islamisme politique traditionnel cherche à transformer et à islamiser la société par le haut c'est-à-dire par le contrôle du pouvoir, c'est le projet avorté de Necmettin Erbakan, figure traditionnelle, et dépassée, de l'islam politique en Turquie.
- Le néo-islamisme ne viserait, pour sa part, aucune transformation radicale de la société et chercherait, par la voie du consensus social, à répondre aux besoins de

spiritualité et de morale de la population et se qualifie lui-même de conservateur-démocrate¹.

En tout état de cause, les aspirations de l'AKP sont :

- démocratiques au niveau politique (reconnaissance de la supériorité du système parlementaire, éventuellement plus tolérant que ses prédécesseurs au gouvernement sur les questions de diversification culturelle, ainsi par exemple sur la question kurde),
- conservatrices aux niveaux social et culturel (voir notamment sa conception du rôle sociale des femmes),
- libérales au niveau économique.

1) d'un point de vue sociologique : l'AKP est l'expression politique de l'émergence d'une nouvelle classe moyenne industrielle et entrepreneuriale, parfois parée du vocable de « Tigres anatoliens », dont les intérêts économiques deviennent antinomiques avec ceux de la bourgeoisie turque classique. Ces petits et moyens entrepreneurs et les jeunes cadres intermédiaires qui ont un niveau de formation universitaire, notamment dans les domaines techniques, favorisent l'unification de ces groupes sociaux qui possèdent les mêmes affinités culturelles conservatrices. La carrière économique et politique d'une partie significative des élites de l'AKP a été déterminée par leur exclusion des sphères économique et politique par les élites républicaines consacrées et constitue une sorte de revanche sociale.

Toutefois les votes de l'AKP ne proviennent pas uniquement de cette nouvelle classe moyenne. Ce parti s'est incontestablement constitué une solide base électorale au sein des catégories de salariés aspirant à gravir l'échelle sociale et à s'intégrer dans les rangs des classes moyennes, ainsi que dans les couches sociales les plus défavorisées.

2) d'un point de vue partisan : les résultats des dernières élections montrent sans conteste que l'AKP est parvenu à se constituer comme le représentant politique d'une large partie de ces différentes couches sociales et qu'il a supplanté les partis traditionnels de la droite libérale.

¹ Yalçın Akdoğan, *Muhafazakar Demokrasi* (Démocratie conservatrice), Ankara, Ak Parti, 2003.

Le profil dominant qui émerge de ces quelques paramètres est celui qui rappelle le *conservatisme populaire* aux Etats-Unis incarné par le Parti républicain, avec lequel une bonne partie des élites de l'AKP se sent les affinités les plus proches. Nous savons qu'aux Etats-Unis, si l'on relativise les franges extrémistes, mais marginales, la religion est plutôt perçue comme un corps de préceptes moraux et non comme la manifestation concrète d'un dogme.

Cette approche, interprétant les valeurs de la religion comme des valeurs sociales guidant le comportement quotidien, est en réalité beaucoup plus proche des conceptions de l'AKP, que celle de la démocratie-chrétienne ouest-européenne. Il est d'ailleurs particulièrement révélateur que le Premier ministre de l'époque, Abdullah Gül, ait déclaré dix jours après la victoire aux élections législatives de novembre 2002, que les électeurs de l'AKP étaient les WASP de la Turquie². Le projet de l'AKP représente, en ce sens, une phase de modernisation conservatrice des traditions de l'islam politique turc, intégrée au processus de sécularisation.

La question de savoir si Recep Tayyip Erdoan, qui est autoritaire mais aussi pragmatique et fédérateur, possédera suffisamment de charisme pour continuer à tenir cette ligne politique et ce rôle au sein d'un parti aux sensibilités politiques très différentes dans les années à venir, reste un des paramètres essentiels de la vie partisane en Turquie.

C'est d'ailleurs pourquoi une crise politique s'est cristallisée au cours du printemps dernier à propos de l'élection présidentielle. La question était le refus de la part du très hétérogène camp des laïques de voir accéder Abdullah Gül à la présidence de la République parce que ce dernier a fait ses premières armes politiques dans une formation d'extraction islamiste.

Pourtant, il semble que, sans verser dans un excès d'angélisme ou de naïveté vis-à-vis de l'AKP, le défi posé aux valeurs démocratiques au cours de ces dernières semaines réside plutôt dans les ingérences de l'armée dans le champ politique (communiqué menaçant de l'état major du 27 avril, armée qui apparaît comme la véritable organisatrice des manifestations gigantesques du printemps 2007) plutôt que dans d'hypothétiques velléités liberticides et/ou islamistes de l'AKP.

2 Şükran Pakkan, "Gül'ün WASP'ini anlayan gelsin!" [*Si quelqu'un comprend le WASP de Gül, qu'il nous le dise* !], *Milliyet*, 14 novembre 2002.

Il faut aussi insister sur le fait que le champ des libertés individuelles et collectives a connu un essor considérable depuis fin 2001 – donc en large partie sous le gouvernement de l’AKP – ce qui est assez notoire dans le contexte liberticide mondial, et tout particulièrement régional, qui prévaut depuis un certain 11 septembre 2001...

A contrario il faut noter que les effets déstructurants de la mondialisation libérale et les rebuffades à répétition de l’Union européenne induisent des formes de résurgence nationaliste préoccupantes en Turquie.

Ces questions posent le problème des limites de la modernisation autoritaire dans le cours de la transition démocratique.

Nous pouvons toutefois considérer que dans le cas turc, la modernisation kémaliste a fait gagner du temps au processus de démocratisation en posant les bases qui :

- permettent que la Turquie soit ce qu’elle est aujourd’hui, c’est-à-dire un pays démocratique,
- permettent potentiellement de dépasser le stade actuel de la contradiction parce que la société possède les ressources pour y parvenir.

C’est en réalité la capacité de vigilance des démocrates et des républicains, mais aussi et surtout leur devoir de propositions novatrices qui sont posés car sinon il y a un véritable risque de stérilisation des acquis républicains.

Le kémalisme qui a permis de poser les bases de la transition démocratique est en effet devenu pour certains segments de la société et quelques sensibilités politiques (le CHP, l’ex président de la république Ahmet Necdet Sezer, l’institution militaire) un dogme qui pourrait être le vecteur de menées réactionnaires induisant la remise en cause – au moins temporaire – des valeurs démocratiques. D’autant que, et il ne faut jamais perdre de vue ce paramètre, la Turquie se trouve dans un contexte régional pour le moins tourmenté (Irak, Territoires palestiniens, Iran, Syrie...).

Une chose apparaît aujourd’hui une fois de plus clairement : lorsque les élites et la société civiles reculent c’est clairement l’institution militaire qui avance dans le champ politique. C’est là un des défis essentiels posés aujourd’hui à la démocratie turque.

Dans le cas de la Turquie donc, pour aller à l’essentiel, la question de la transition démocratique n’est pas tant une question structurelle, mais bien le défi de la création d’une véritable alternative politique qui sache (ré)concilier laïcité et démocratie par :

- la défense intransigeante de la laïcité (tout en sachant la faire évoluer), donc la nécessité d'une nette et claire différenciation entre sphère privée et sphère publique au niveau des problématiques religieuses,
- défense tout aussi intransigeante du cadre démocratique (qu'il faut aussi faire évoluer). Minoritaires sont en effet ceux qui veulent revenir en arrière pour ce qui concerne les droits démocratiques. Il faut par exemple savoir décrypter la signification du mot d'ordre d'une grande partie de la manifestation d'un million de personnes à Istanbul au mois de mai 2007 : *Ni Charia ni coup d'Etat*, qui concentre les défis politiques aujourd'hui.

Un million de personnes dans la rue c'est évidemment extrêmement significatif, mais les manifestations, aussi importantes soient-elles, ne suffisent pas : en d'autres termes nous sommes dans le moment où se pose la question de la réconciliation entre les valeurs républicaines et démocratiques et le respect de l'altérité (sous ses formes confessionnelle ou ethnique), ce qui pose la question de la création d'un nouveau parti, porteur de ces valeurs.

Pour conclure, nous pouvons considérer :

- 1) que la Turquie possède le potentiel pour définitivement assimiler et faire vivre les valeurs démocratiques en les actualisant et en les approfondissant,
- 2) mais que l'histoire n'est jamais écrite à l'avance... et que la société turque est face à des défis essentiels dont nous pouvons considérer qu'elle est capable de les relever parce qu'ayant vécu la transition démocratique depuis longtemps déjà.

Democratic Transition in Morocco: Achievements and Future Challenges

Mohammed Bouzidi

Al Akhawayn University in Ifrane, Morocco

Resumo

Transição Democrática em Marrocos: Conquistas e Desafios Futuros

A transição democrática é um fenómeno recente na maioria dos países em desenvolvimento. Marrocos não é excepção. Após séculos de poder absoluto, uma transição democrática tímida foi iniciada pelo Rei Hassan II em meados dos anos 1990. Enquanto que os primeiros passos foram iniciados pelo Rei Hassan II, o fortalecimento do processo só começou quando o Príncipe Mohammed foi coroado Rei, depois da morte do pai, em 1999. O novo Rei deu novo impulso à transição democrática com algumas medidas significativas: reforço dos direitos das mulheres, criação da comissão da verdade e da reconciliação e o lançamento de programas contra a pobreza. Contudo, um dos aspectos mais importantes da democratização foi a organização de eleições livres em 2002 e 2007. A maioria das iniciativas e políticas implementadas foram conseguidas através do trabalho do novo Rei e não dos partidos no poder.

Abstract

The transition to democracy is a recent phenomenon in most developing countries. Morocco is no exception in this regard. After centuries of absolute rule, a timid democratic transition was launched by the late King Hassan II in the mid-1990s. While the first steps of the democratic transition were launched by the late King Hassan II, the strengthening of this process began only when Crown Prince Mohammed became King after the death of his father in 1999. A number of steps were taken by the new King: strengthening the right of women, creation of a truth and reconciliation commission and launching anti-poverty programs. However, the most important aspects of democratization were in the form of open and clean elections held in 2002 and in 2007. As many of the positive initiatives and policies that have been enacted were the work of the new King and not of the ruling political parties, many people trust the King more than they trust the parties.

1. Background

Throughout Morocco's history, from the eighth century to 1934, the relationship between the Central Government and the "governed" was based on seesaw approach. Whenever the Emperor/Sultan is powerful, the "*Blad As-siba*" (the un-governed territory) is small and whenever the Sultan is weak, it is the *Blad Al Makhzan*:¹ the governed territory which is rather small. As a matter of fact, "the Imperial tents (were) never stored"² as the monarch was always on the go to submit rebellious tribes to his authority.

The *Blad A-ssiba* was led by powerful tribal leaders who pledged allegiance to powerful Sultans and withdrew it from weak ones, thus weakening the Sultan's legitimacy and threatening his tenure.

From the signature of the Act of Protectorate in 1912 to 1934, the French and the Spanish armies were able to put an end to the old-age tribal rebellions and paved the way for the Sultan to extend his power all over country.

Although the practice of *Blad A-ssiba* and *Blad Al Mkhzan* became obsolete after 1934, this dichotomy took another form after independence in 1956 in that during the first few years after the departure of the French and Spanish colonizers, some competition for the real exercise of power was perceived in the relationship between the Monarchy and the Istiqlal, the major nationalist party which fought for independence. After the left wing of the Istiqlal abandoned what it called the "bourgeois" party on 25 January 1958 and created a new party (which became the Union Nationale des Forces Populaires, UNFP, then the Union Socialiste des Forces Polulaires, USFP, a short honeymoon period between the Monarchy and the left prevailed from late 1958 to May 1960, when the then King Mohammed V expelled the left-dominated cabinet and replaced it with a cabinet under the effective leadership of the Crown Prince Moulay Hassan, later King Hassan II. However, the point of no return between the Makhzan government and the left occurred in July 1963 when the UNFP was the victim of a massive campaign of arrest and torture.

It was when the left "lost its teeth" that a new danger for the Monarchy appeared in the form of two failed coups d'Etat in 1971 and 1972. The torture machine then was applied to those who participated in the two attempts. In 1973, "... 58 members of the

1 Al Makhzan means literally a warehouse which was used to store the central government grain. It became also synonymous with the state treasury (Khazna). In Moroccan political parlance, the makhzan has been used to refer to the regime or government. It acquired a pejorative sense as it is used sometimes to describe retrograde government attitudes.

2 Harris, W. *Morocco that was* (Eland: London 1921). p. 1.

armed forces ...were transferred to the secret detention center of Tazmamart where they were held in conditions which led to long slow death”³.

Ironically, when the regime began to try to acquire some democratic credentials, it was to the battered left that King Hassan II turned to negotiate in the mid 1990s a Moroccan style “compromiso istorico”. A few constitutional amendments were agreed together with the establishment of a government of “*alternance*”, that is a government led by the USFP under the leadership of Mr. Youssoufi who was persuaded to return from France after two decades of voluntary exile. The Istiqlal Party and some other opposition parties were included in the Youssoufi government. However, despite the request of the USFP and the Istiqlal, King Hassan II did not want to part with his Minister of the Interior, Mr. Driss Basri, who was the master mind of the oppression machine during most of King Hassan II reign and who was expelled from the government by King Mohammed VI after his enthronement in 1999. (Mr. Basri died in voluntary exile in Paris in the summer of 2007).

The main reasons for the parties’ requests were based on the fact that Mr. Basri was instrumental for the era of terror during the last two decades and for his superior mastery in producing election results which did not bear any resemblance with the popular will in the election booths.

2. Democratic Transition: *Raison d’être* and Achievements. Hassan II and the “*Alternance*”

The internal and external reasons surrounding the decision of King Hassan II to embark on the first steps of the democratic transition.

By the mid-1990s, neither the left, as embodied in USFP which by then rejected violence means to change the regime, nor the Party for Progress and Socialism (PPS) which by then moved from communism (“scientific socialism”) to socialism represented any threat to the monarchy. If there was any threat, it was perceived to come mainly from the so-called Islamic fundamentalists who had acquired a new

3 Opgenhaffen V. and Freeman M., “Transitional Justice in Morocco: A Progress Report” quoted in Abdelkarim Khatibi “Truth Commissions and Transitional Justice: The experience of the Moroccan Equity and Reconciliation Commission”. Unpublished thesis. Al Akhawayn University in Ifrane, Morocco, May 2006.

popularity, partly as a result of the war in Afghanistan against the “enemies of God” (the former Soviet Union). In fact, while the “revolutionary” student organizations in the 1960s and the 1970s were controlled by the socialists and the communists, their counter-parts of the 1990s were controlled by the moderate and radical “Islamists”.

In addition, a number of Morocco’s foreign friends, mainly France and the USA, started to express some concerns about the status of human rights in Morocco. Former President Francois Mitterrand of France characterized the level of torture as “gratuitous”. Furthermore, the EU linked the increase of its financial support to Morocco to the country embarking on major reforms concerning human rights, women equality and the democratization of Morocco’s political life. As a result, King Hassan II embarked on some reforms in the mid-1990s. Four areas were concerned by such reforms: “...improved respect for human rights, a limited increase in the power of parliament, enhanced opportunities for political participation by parties and civil society and some attempts to curb corruption.”⁴

As part of the deal with the center-left political parties, the King called upon the opposition to “govern”, despite the fact that it did not have a majority in the then-Parliament. The King also appointed Mr. Yousseoufi, the leader of the USFP (who had spent the better of the two earlier decades in self exile in France), as Prime Minister. These moves paved the way for the semi-free elections of 1997 in which the USFP obtained the highest number of seats in the lower House of the Parliament.⁵

Mohammed VI and the strengthening of the democratization process

After the reign of Hassan II, the enthronement of Mohammed VI came as a breath of fresh air. Popular wisdom has it that “while people were afraid of Hassan II, they are now afraid for Mohammed VI.” The contribution of the young king to the democratization process and to the modernization of the country can be seen in two fields: human rights on the one hand and free elections on the other.

In the field of human rights in their wide meaning, the King embarked on three initiatives which are part of his strategic vision for the country: repairing the damage to

4 Ottaway, M and Riley M. “From Top-down Reform to Democracy Transition” Carnegie Endowment for International Peace. Washington. September 2006.

5 For a penetrating analysis of the policy of “*alternance*”, see Abdelkebir Khatibi, *L’alternance et les Partis Politiques*. Eddif: Casablanca. 1998.

human rights which occurred during the reign of his father, Hassan II, strengthening women rights, especially in the area of family laws and, finally, embarking on poverty alleviation within the framework of the “National Initiative for Human Development.

Human rights initiatives. Repairing the damage done to human rights from 1956 to 1999

Part of this period, especially from 1963 to 1995, is referred to in Morocco as “les années de plomb” or the “lead years” due to the excessive political oppression and torture which was widely used by the regime against the opposition.

Following on the example of South Africa, an “Equity and Reconciliation Commission” was established. As a Chairman of the commission, the King appointed a political leader who was left to rot for 18 years in dungeon before he was released as part of the early steps of the democratization process.

The Commission analyzed over 20.000 cases relating to the victims of state terror and determined the fate of around 750 cases of the disappeared. The Commission reported its findings to the King in November 2005. While financial compensation was awarded to the victims or to families of those who died or disappeared. However, it was not part of the commission’s terms of reference to refer the culprits to justice. The slogan was “to heal the damage without opening the old wounds.”

While the culprits were not brought to justice and while not all cases of torture were analyzed, the fact that the King embarked on such an initiative which, for all practical purposes, meant a criticism of the excesses of the old regime and helped to create a psychological atmosphere of openness and a process of re-learning good citizenship. In fact, no democratization process would have merited its good credentials without embarking on this first step.

Towards women’s equality through the reform of the “Mudawwana”

The Mudawwana refers to the body of family statutes relating to marriage and divorce, their legal implications and to inheritance. While most laws in Morocco are based on secular principles, especially emanating from the Napoleonic Code and from the French laws during the protectorate from 1912 to 1956, the Mudawwana emanates exclusively from Islamic Law (Sharia’a) and especially from the Malekite rite of the Sunni School. (There are two branches of Islamic Thought: the Sunni, the majority of Muslims

around the world and the Shia'a, who represent a majority of Muslims in Iran and Iraq and a minority in Saudi Arabia. The Sunni branch is divided into four rites among which the Malekite rite is prevalent in North Africa).

Prior to the reform instigated and encouraged by King Mohammed VI, the text of the Mudawwana was the result of the work accomplished by traditional scholars during the early years of independence. Despite the struggle of women organizations to amend the text with the view to grant women the right to marry without the "interference" of her male relatives or to be "heard" in case of divorce and while some clauses of the Mudawwana were not in line with the "Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women", of which Morocco was a signatory, the successive governments were putting permanently the reform of the Mudawwana on the back burner.

Even when paying some lip service to the reform of the Mudawwana while in opposition, such a support did not transform itself into action when these parties obtained ministerial posts.

The lesson from the reform of the Mudawwana which remains in the mind of the people (and of the electorate as we will see in due course) is that the new King can embark on endeavors that political parties cannot or do not wish to embark upon.

The National Initiative on Human Development

Due to a lack of social investments by the successive governments since independence, especially in the rural areas where 70% of the population lived in the mid-1950s and where 50% currently live, Morocco's record according to UNDP's Human Development Index (HDI) is remarkably low, especially with regard to maternal and child mortality, wide-spread poverty, lack of decent housing and other social services. The elites within and outside parties used to ignore these poverty-related phenomena and adopt the proverbial "ostrich strategy". However, the eloquence of the HDI's indicators and the low ranking of Morocco in the area of human development led the new King to embark on a new National Initiative on Human Development aiming to achieve the objectives of the Millennium Goals agreed by most Heads of State and Governments on the occasion of the Millennium Summit, held in conjunction with the UN General Assembly in September 2000.

While Moroccan Sultans were constantly on the back of their horses to fight tribal rebellion, one has to recognize that Mohammed VI is often than not on his horse to fight

poverty, a phenomenon that lead a French newspaper to call Mohammed VI the “nomadic King”. There is hardly a day of the week or week of the month that does not witness Mohammed VI (or M6 as affectionately called by young people) opening a workshop, a boarding house for female students or granting property rights to landless farmers.

The magnitude of the projects launched by the King lead people to ask: if there is such an amount of money for these projects, on what was the state’s money spent before his coming to power?

Another more important question (which will be raised in due course) is why is it that political parties did not embark on such poverty alleviation programs during the first fifty years of independence.

Needless to say, the major economic projects inaugurated by the King were and are part of the government’s plans. However, projects reaching the poor, especially in remote rural areas, have never been launched before with such frequency and a sense of social mobilization.

The fact that people perceive the King as the “originating” institution which is directly responsible for launching and guiding the three initiatives mentioned above lead people to compare the role of the King and that of the political parties in political life and to draw some conclusions which will be crucial for the democratization process.

However, some political parties argue that news in the official media, and especially television, is entirely devoted to the King’s activities, especially those relating to launching economic and social endeavors, while activities of the (parties’) ministers are sidelined.⁶

Strengthening the democratic process through clean and transparent elections

Since the first elections in independent Morocco in 1960, the polls have been beset by corruption, pressure from the governments’ agents and, above all, by massaging the elections’ results aiming at minimizing the results of the opposition and improving the gains of the pro-administration political parties. Some of these parties were created at the order of the head of State just prior to the elections and despite their late arrival managed to become the election winners. This phenomenon led people to call these parties “partis cocotte-minute” (pressure cooker parties).

6 Al Akhawayn University in Ifrane. *Symposium on Pre-election Survey, Political Parties and Democratization: Lessons from the 2007 Elections*. Ifrane, Morocco, 26-27 September 2007.

For this reason, any comparative analysis of the results of the successive elections will be of little value. The last elections under the rule of King Hassan II in 1997 is no exception.

After Crown Prince Moulay Mohammed become King Mohammed VI, people aspired to a new era based on free, clean and transparent elections. This was accomplished to a large extent during the 2002 elections and fully in the September 2007 elections of the lower House of Parliament, the House of Representatives, which is elected by universal suffrage. There was a shadow over the 2002 elections in that rumors have it that the moderate Islamist party, the Party of Justice and Development (PJD) was allowed to file candidates only in half of the electoral districts. This anomaly was corrected on the occasion of the 2007 elections when PJD was allowed to file candidates in all districts.

Consequently, the 2007 elections will be considered by political analysts as the “reference base” for comparing future election results.

All international observers (who were officially allowed for the first time in Morocco’s history by the government to witness the regularity of the vote) as well as national observers agree that the 2007 poll was to a large extent transparent and free from the administration’s interfering.

Following the elections, Mrs. Ferrero Waldner, European Commissioner for External Relations and for the Neighborhood Policy, hailed the democratic climate surrounding the election, Mr. Javier Solana declared that the way in which the elections were held represented a strong signal about the country’s resolve to move along a democratic path. In addition, the President of the European Parliament, Mr. Hans-Gert Poettering, expressed his satisfaction about the good running of the elections.

The US State Department spokesperson, Mr. Sean McCormack, stated that the elections were conducted according to international standards.

Similar views were expressed by the Moroccan Human Right NGOs as well as by the representatives of the US International Democratic Institute.

The only reports of irregularities emanated from the representatives of political parties accusing each other of using money to buy votes.

In its “Preliminary Statement on the 7 September 2007 Elections to the House Of Representatives in Morocco”, the Berlin-based Democracy Reporting International indicated on 14 September that “there have been wide-spread allegations of cases of vote-buying...”⁷

⁷ Retrieved from www.democracy-reporting.org

In reaction to these accusations, the Minister of the Interior declared that the courts would take action in case these accusations proved to be substantiated. As a matter of fact, on the occasion of the renewal of a third of the members of the House of Counselors, a number of candidates were brought to justice and convicted for vote-buying offenses. This a sign of the changing circumstances of the democratic transition. “Yesterday”, it was the state which was the culprit, now it is the parties that are accusing each other of election-related corruption and this strengthens the disinterest of a large sector of the population in the political parties.

From 2002 to 2007: increased balkanization of political parties and increased abstention at the polls

In order to have a minimum number of women in the lower chamber of Parliament, electors were invited to chose between “Local Lists” of men and women candidates (285 seats) and “National Lists” reserved for women (30 seats). 36 parties filed candidates on the Local Lists and 25 parties on the National Lists. Such a balkanization would puzzle even the most sophisticated voters.

Partly as the result of this plethora of parties, those who were registered to vote abstained from voting. Only 37% took part in the polls as opposed to 52% in 2002. The highest abstention was registered in the industrial Casablanca region (73%). Furthermore, more rural voters participated in the polls (43%), while the percentage was a merely 30% in urban areas.⁸

Analysts advance a number of reasons for such a collective action (or rather, inaction): confusion of the electorate in the face of the high number of parties, the lack of trust in political parties, “the King decides on the major policies, so why bother to vote.”

As a result of the low turnout, no political party can claim a high level of legitimacy neither vis-à-vis other parties, nor, more significantly, vis-à-vis the King. The centre-right Istiqlal party which obtained the highest number of seats (52), obtained only 10.7 of the votes, followed by the moderate Islamist Party of Justice and Development with 46 seats and 10.9% of the votes. 23 parties obtained from 0.3 to 1.9% of the votes.

In addition to the low turnout, the only other surprise of the elections was the low percentage of votes and consequently the low number of seats obtained by the victor of

⁸ Declaration of the Moroccan Minister of the Interior, 8 September 2007.

the 2002 elections, the Union Socialiste des Forces Populaires: 52 seats in 2002 and 38 seats in 2007.

The disenchantment with political parties which partly accounts for the low turnout may have even deepened following the elections when the political parties which were hoping to form the post-elections government looked in the eyes of public opinion as to be involved in a fight to obtain the maximum number of ministerial posts.

2007 elections: post-mortem

Following the results of the elections, Al Akhawayn University in Ifrane organized a Symposium on Political Parties and Governance with the participation of representatives of Moroccan political parties (Istiqlal, USFP, Union Constitutionnelle, the Parti du Progres et du Socialisme, PPS – former Communist Party – and the Parti de la Justice et du Developpement) and some influential NGOs, including the Human Rights Elections Observatory.⁹

The symposium dealt partly with the following issues: growing role of NGOs at the expense of political parties, lack of internal democracy within political parties and women and youth participation in the parties' decision-making institutions.

On the assumption that political parties were losing ground to NGOs, the representatives of political parties indicated that prior to the political opening of the mid 1950s, many political parties created NGOs which were given more possibilities of airing political views, something which the opposition parties were not allowed to do. It was also stated that with the beginning of the democratization process, there was a mushrooming of NGOs which dealt with all aspects of life in Morocco, including serving as political think tanks.

There is a sentiment that NGOs are now competing with political parties to the point that some newspaper articles were calling for “putting a lid” on the NGO growth.

The symposium also dealt with the issue of whether political parties were losing their influence on public opinion, something that the low turnout in the September 2007 has confirmed. The participating parties denied such an assumption and expressed the view that the official media, especially television, has been saturated with news about the King's activities (launching major public works, opening factories, providing micro

9 Al Akhawayn University in Ifrane. *Symposium on Pre-election Survey. Political Parties and Democratization: Lessons from the 2007 Elections*. Ifrane, Morocco, 26-27 September 2007.

credits to poor farmers and to poor women. As a result, it was alleged that the media have been marginalizing the work of political parties and of party ministers in the government.

When asked how do political parties explain the low turnout at the elections, their representatives presented the argument that the high level of abstention should be seen within the framework of the general de-politicization resulting from poverty and from past political repression which made people afraid of being involved in “politics”.

However, many political commentators pointed out the lack of internal democracy within political parties as a reason for disenchantment within parties as well as within the electorate as a whole. Two areas are worth mentioning in this regard: lack of internal democracy has led young leaders to leave their parties, especially the parties on the left-USFA and PPS and to create a multitude of small parties (hence the plethora of competing parties). The second reason (resulting from the first one) is an ageing leadership without touch with youth which further alienate young people within the parties and in the society as a whole. At this point of the symposium proceedings, a show of hand revealed that the majority of the audience, constituted by the university students did not have any trust in political parties.

The lack of democracy within parties and an ageing leadership may account for the fact that NGOs were more able than political parties to mobilize women and young people. As a matter of fact, these two population categories are not well represented in the parties’ decision-making structures. When asked about this lack of adequate representation, almost all the representatives of the parties participating in the symposium stated that they opposed the idea of defining a quota for youth and women and that leadership development cannot be accomplished in a microwave fashion.

To this argument, a young women in the audience stated that the recent experience of political parties did not convince young people that age was synonymous with good decisions.

3. Democratic Transition: Future Challenges

There is no denial that an important progress was made in terms of democratization over the last decade. Human rights were rehabilitated, exiled opposition leaders were

allowed back into the country, a healing process relating to the human and political rights abuses under the regime of King Hassan II was initiated, elections, especially those held in September 2007, were free from government interference and the leader of the party which received the highest number of parliamentary seats was appointed by the King as Prime Minister.

In principle, there are no reasons to think that the democratization process would make a U-turn. It is in the interest of neither the Monarch nor the elites, which are more concentrated on professional and financial rewards than on political gratification.

However, if the threat of a U-turn can be discarded, the continuation of the democratic process is surrounded by a number of challenges. These challenges and the way they will be met would determine whether the 2007 elections represent a platform for further democratization or a terminus for the decade-long transition.

Poverty and its manipulation by fundamentalists

Following the terrorist attacks in Casablanca on 16 May 2003, the police and the press pointed out that the kamikazes came from Sidi Moumen, one of the poorest neighborhoods in Casablanca where young people have lost any hope of finding legal means of leading a decent life.

The successive Human Development Reports reveal the low ranking of the country in terms of human and social development as a result of the quasi neglect of rural areas by the successive governments since independence in 1956, the unchecked population growth and the chaotic migration to the cities.

For a long period of time, as it is the case of some other Middle East and North African countries, the field of poverty alleviation was left to civil society organizations. This avenue was fully exploited by politically-motivated groups (in Jordan, Egypt, Palestine and Algeria) which used the cover of religion to infiltrate the poor masses with the Quran in one hand and micro-credits in the other.

It is no secret that in order to limit the influence of both the moderate Istiqlal party or the leftist opposition (USFP and PPS), the Ministry of the Interior used to encourage the Islamists' emergence as a political force in the university. While in the 1960s-1980s the student leadership was dominated by the socialists and the communists, by the end of the last millennium, it was the turn of the Islamists, both the moderates of the PJD or the radical followers of the non-recognized Group of Justice and Charity, whose leader, Sheikh Yassine who prophesized the end of the Monarchy in 2006.

The National Initiative on Human Development (INDH) which King Mohammed VI launched in May 2003, two years after the terrorist bombing in Casablanca is seen both as a means to alleviate and eradicate poverty in accordance with the UN Millennium Development Goals, agreed at the UN Millennium Summit in September 2000 and as an act to gain over the poor and extract them from the influence of the radical Islamists.

While the country as a whole and especially the rural and marginalized areas is one vast workshop and while the King is leading the fight against poverty, it is too early to judge whether the Initiative would succeed in improving the low ranking of the country on the UNDP Human Development Index and whether the socio-economic transformation resulting from the Initiative would curtail the efforts of the Islamists to dominate the thinking of the poor regarding the political system.

One thing is certain at this point: the INDH is seen as a personal effort by the King to improve the lot of poor people were neglected by the various governments.

With a King like this one, who needs political parties?

Can a “democratic transition” be achieved without the active participation of political parties?

Both the Moroccan Constitution and the King emphasize that political life is based on multi-party system. In several of King Mohammed VI speeches, political parties are depicted as “schools of citizenship” which are needed to mobilize people for achieving the country’s goals and objectives. While King Hassan II was manipulating party politics through the creation of “pressure cooker parties” (what is called in Morocco “partis cocotte minute”), there has been no efforts by the current King to follow the steps of his father in this regard. Most of the parties which have been created since 1999 have been the result of splits among the existing parties.

Since his enthronement in 1999, the new King has been embarking on projects that were dormant throughout the period since independence or on which the political parties were not able to reach a compromise.

People see that if it were not for the new King, the issue of human rights would have not been put forcefully on the political agenda at the risk of exposing some of the oppressive practices of the former King. A similar situation characterizes the issue of the reform of the Mudawwana (family law based on the religion or on some of its interpretations). The progressive text which King Mohammed VI promoted (and which was voted by the previous parliament) went beyond what the parties would have been

able to agree upon due to the fear of being criticized by the religious establishment in both its legal and illegal varieties. Finally, no combination of ruling parties has ever put the issue of alleviating poverty in the same forceful manner as the King is currently doing.

In addition to the presence of the King and the absence of parties in the areas mentioned above, the struggle for ministerial posts which characterized the action of parties following the 2002 and 2007 elections reinforced the view that people held that political parties are more interested in cabinet posts than in achieving the pre-election promises.

Several interviews with potential voters prior to the last elections have shown the little hope that voters have in achieving anything meaningful through parties. Those among the voters who still had some relationship with parties declared that in any event, the government and the parties are mere tool for the implementation of the King's "grand design".

Corruption and lack of good governance

The "Targuist snipers" are now the talk of the town. The snipers in question are young people (from the town of Targuist in the north of Morocco) armed with video cameras who hide not far from road junctions to film the gendarmes (inter-city police force) claiming and obtaining bribes from poor and not so-poor drivers for petty traffic offenses. The internet Youtube is the media used by the snipers to show their films. From the time the first video was shown in August 2007 and up to the middle of October 2007, nine gendarmes and their victims/bribers were presented to the courts. The "opposition" weekly *Tel Quel* has been reporting in October 2007 that the authorities have been on the lookout for snipers. At the same time the magazine declared its support to the snipers and would-be snipers of the country.

This type of bribery is the tip of the iceberg of this phenomenon which has been acknowledged since independence and which received visibility through the reports of Transparency International in which Morocco ranked 44 in 1999, 78 in 2005 and 76 in 2006.

Despite many pronouncements by the government against corruption, this phenomenon is widespread in all sectors of society and undermines the work of the government. However, this is not a unique sign of the lack of good governance. There is still confusion between the concepts of right and privilege in the mind of the ordinary citizen and between the concepts of duty and favor in the mind of the authorities. Within such a

framework, bribery constitutes the bridge between these concepts and represents a real impediment to the democratization process.

Presidential Monarchy?

Following the death of General Franco of Spain, the late King Hassan II advised King Juan Carlos not to follow the examples of the British and Scandinavian kings of reigning, but not governing. In fact, "...Hassan II stated that Islam does not allow him to delegate all his powers without governing."¹⁰

Beyond the personal views of Muslim monarchs, there is nothing in the Islamic tradition which indicates the need for the separation of powers.

In his speech on 30 July 2007, King Mohammed VI referred to this issue. He stated that the executive prerogatives, the legislative bodies and the judicial authority are based on the principle of separation of powers which are different from those of the Monarchy which is based on four pillars of legitimacy: religious, historical, constitutional and democratic. The King identifies this system as of a Citizen Monarch (*Monarchie citoyenne*) which is also based on modern participatory democracy in which the Monarch can call upon the contribution of national capabilities (regardless of their party affiliation). To view that "...improvement in the conditions of the political process have stopped short of addressing two impediments to democratic transition, the concentration of power in royal hands and the absence of credible checks and balances."¹¹ (10), King Mohammed VI states in his 30 July 2007 speech that a performing monarchy cannot be contained in a concept of reductionism.

It is interesting to note that during the election campaign, no serious discussion took place about the possible amendment of the current constitution which limits the powers of the legislative and the executive branches. With the weakness of the parties which the elections amply demonstrated, any idea of challenging the concept of Presidential Monarchy has been deleted from the agenda. So, in sense, the democratic transition in Morocco may have entered a status quo period.

10 Hamzaoui, A. *The 2007 Moroccan Parliamentary Elections: Results and Implications*. Carnegie Endowment for International Peace. Washington, September 2007.

11 Translated from French. Cubertafond, B. *Le System Politique Marocain* (Paris: L'Harmattan) cited in Valay-Nadeau R. *Transition Démocratique au Maroc*. McGill University, Canada. 2001.

Da Crise Política à Democratização Adiada no Líbano

Carlos Ferreira Madeira

Jornalista do Semanário Sol

Resumo

O Líbano não é um Estado soberano. Viveu 30 anos sob o espectro da suserania e a probabilidade de democratização do regime político, sem reformas estruturais, é mínima. Este artigo analisa os principais factores domésticos que impedem a democratização, da polarização étnica entre sunitas e xiitas à existência do Hizzbollah, que actua como um Estado dentro do Estado, e em concorrência com a administração central. Analisa a configuração constitucional e política, de matriz confessional, que sustenta o sistema político, e considera a prática da violência política como um factor crucial de bloqueio à democratização. O Líbano é um exemplo claro de um país em que a perspectiva de democratização do regime está dependente de mudanças nos contextos regional e internacional. O artigo analisa as opções políticas internas e os cenários externos possíveis para a democratização.

Abstract

From Political Crisis to Postponed Democratization of Lebanon

Lebanon is not a sovereign State. For the last 30 years, the country has lived under the spectrum of suzerainty, and the prospect for the regime's political democratization without structural reforms is quite minimal. This article analyses the main internal variables that block democratization, from the ethnic Sunni /Xiite conflict to the mere Hizzbollah political existence: the party acts as a State within the State, competing with Lebanon's Central Administration. The political and constitutional configuration of Lebanon politics, within the confessional matrix, that sustains the political system, and the political violence are, by themselves, crucial obstacles to democratization. Such democratization is, in Lebanon, a clear example of those cases in which regime change depends of other international and regional variables. The article suggests that there are some internal political options and a few external or international scenarios that could advance the possibility of Lebanon democratization.

O Momento da Verdade

A 26 de Agosto de 2004, Bashar al-Assad¹ intimou Rafiq al-Hariri,² então primeiro-ministro do Líbano, para uma reunião em Damasco. O encontro não durou mais de dez minutos tendo Bashar al-Assad informado Hariri: «Eu sou Émile Lahoud,³ e se alguém me quer fora do Líbano, eu vergarei o país. Vá e renove o mandato de Émile Lahoud».

O episódio foi relatado por Walid Jumblatt, líder do Partido Socialista Progressista (PSP) do Líbano e proeminente chefe da comunidade Drusa.⁴ Jumblatt definiu a conversa como o início do «momento da verdade» para o Líbano.

A posição de al-Assad era sintomática da pressão crítica que a comunidade internacional, sobretudo os Estados Unidos e a França, tinha colocado sobre Damasco. Desde 2003, a propósito do alegado envolvimento sírio nos ataques às tropas norte-americanas no Iraque, as relações sírio-americanas conheceram uma notável deterioração. A Administração do Presidente George W. Bush começou a criticar publicamente a «ocupação do Líbano» pelas forças do regime alawita, sendo secundado por Paris: no início de 2004, os franceses quebraram o silêncio oficial sobre a situação política do Líbano. Mais tarde, outras capitais europeias seguiriam Paris e Washington numa exigência: a Síria teria de retirar do Líbano.

1 Bashar al-Assad, membro da seita alawita, é o actual Presidente da República Árabe da Síria e Secretário do Partido Baas. Nasceu em Damasco a 11 de Setembro de 1965 e sucedeu ao seu pai, Hafez al-Assad, a 17 de Julho de 2000. O seu irmão, Basil al-Assad, deveria assumir o comando político do país – era essa a intenção de Hafez al-Assad – mas morreu, em 1994, num acidente de automóvel.

2 Rafiq al-Hariri (1933-2005), muçulmano sunita, foi primeiro-ministro da República Libanesa (Líbano) de 1992 a 1998 e de 2000 a 2004. Dirigiu cinco Governos e foi assassinado a 14 de Fevereiro de 2005, com uma explosão que atingiu a sua caravana perto do St. George Hotel, em Beirute. Os explosivos utilizados foram o equivalente a 1000 kg de TNT. O seu assassinato está a ser investigado pelas Nações Unidas, suspeitando-se do envolvimento sírio no atentado. A sua morte levou à Revolução do Cedro, em Março de 2005, e à retirada das tropas sírias do Líbano. Com ele morreu o ministro da Economia, Bassel Fleihan, além de outras 19 pessoas. 220 ficaram feridas. O atentado foi reivindicado pelo «The Nasra & Jihad Group in Greater Syria», noticiou o jornal *The Guardian* na edição de 22 de Junho de 2005. O relatório de investigação de Detlev Mehlis, das Nações Unidas, de 20 de Outubro de 2005, conclui que oficiais sírios e libaneses planearam o assassinato no início de 2004. A 30 de Dezembro de 2005, o antigo vice-presidente da Síria, Abdul Halim Khaddam implicou o Presidente Bashar no assassinato e, em entrevista a uma televisão, afirmou que Assad tinha ameaçado pessoalmente Hariri nos meses anteriores à morte do primeiro-ministro libanês.

3 Émile Jamile Lahoud nasceu a 12 de Janeiro de 1936, é cristão maronita e foi eleito Presidente do Líbano em 1998. Antes tinha sido Chefe de Estado-Maior do Exército. Ao fim de um mandato de seis anos, e por pressão da Síria, o parlamento libanês fez uma revisão constitucional que permitiu prolongar o seu mandato durante mais três anos (até 2007).

4 Conferência de Walid Jumblatt a 19 de Outubro de 2007 na Weinberg Founders Conference 2007, no Washington Institute.

À medida que Damasco ficava isolada no campo internacional, a oposição interna do Líbano à presença de forças sírias no seu território reforçou-se, ganhando expressão e notoriedade. Os primeiros sinais de contestação surgiram nas universidades e rapidamente passaram para as ruas, atingindo depois as próprias forças governamentais. Os partidos políticos libaneses que, desde o final da guerra civil (1975-1990), tinham encontrado um modelo de acomodação com o *diktat* sírio, encontraram um terreno politicamente fértil para reassumir a soberania do Estado de al-Jumhuriyah al-Lubnaniyah.

Em Outubro de 2004, o governo de Rafiq al-Hariri – sunita que dominou a política libanesa após 1990 – abandonou funções. O Executivo liderado por Omar Karami iria aguentar quatro meses no poder, demitindo-se em Fevereiro de 2005. A dinâmica de crise política iria colocar no Governo de Beirute uma coligação interina que incluía as maiores figuras de oposição à ocupação síria do Líbano.

Regressando ao momento da verdade e ao relato de Jumblatt: «Hariri não teve hipótese de, sequer, argumentar. Regressou directamente de Damasco a Beirute, para minha casa. Contou-me o que se passara com Bashar. Para Marwan Hamadeh, Gazi Aridi, ministros e membros do Parlamento, e Bassam Sabaa – outro deputado libanês, o ‘momento da verdade tinha chegado’. A 26 de Agosto de 2004, disse a Hariri: ‘não desafie Bashar al-Assad. Ele é perigoso. Vá e faça a revisão da Constituição. Eu não o atacarei, mas também não votarei a favor’. O ministro que representava o meu partido no Governo objectou e, três dias depois, demitiu-se. O Parlamento libanês reuniu a 3 de Setembro de 2004 e votou a revisão constitucional. Dos 128 deputados, 29 desafiaram ordens sírias – as ordens de Bashar. Eu fui um deles. Hariri nada podia fazer senão obedecer relutantemente. Quase um mês depois da revisão constitucional, Marwan Hamadeh, ministro e deputado, escapou miraculosamente a um atentado à bomba».⁵

A 2 de Setembro de 2004, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovava a resolução 1559 – denunciando já a interferência síria – e declarando o seu apoio a um processo eleitoral livre e justo para a escolha do próximo Presidente libanês. A resolução exortava todas as forças que permaneciam no país a retirar. As tropas sírias ainda estavam no terreno (desde 1976); as israelitas tinham retirado no ano 2000.

As forças sírias acabariam por sair do Líbano no final de Abril de 2005, sob a pressão internacional dos países que apoiaram a libertação dos libaneses. Mas também por força

⁵ Marwan Hamadeh foi ferido na explosão de 1 de Outubro de 2004. A bomba matou o seu motorista e guarda-costas. O PSP de Jumblatt, que até então tinha convivido razoavelmente bem com a relação especial entre Beirute e Damasco, passou definitivamente para o lado da oposição.

de uma enorme manifestação popular que juntou 1,5 milhões de pessoas nas ruas de Beirute (quase um terço da população total), e exigiu a retirada síria.⁶ Esta foi a Marcha de 14 de Março de 2005, também chamada a Revolução do Cedro. Os libaneses saíram às ruas para protestar contra o assassinato de Rafiq Hariri – a 14 de Fevereiro de 2005 –, 40 dias depois de perderem um dos seus mais proeminentes líderes políticos.

A 7 de Abril de 2005, a pedido do Governo libanês, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a resolução 1595, que criou uma comissão independente de inquérito à morte de Rafiq Hariri e dos seus companheiros. A 12 de Dezembro de 2005, um dos heróis da Revolução do Cedro, Gibran Tueni,⁷ foi assassinado com uma bomba colocada no seu carro. Nesse mesmo dia, o Governo do Líbano solicitou às Nações Unidas a criação de um Tribunal Internacional Especial para julgar os responsáveis pelo assassinio de Hariri.⁸ Também nesse dia, os membros do Governo apontados pelos partidos xiitas, Hizbollah e Amal, abandonaram o Executivo em protesto. Regressariam mais tarde ao Governo e voltariam a sair novamente. «Desde 12 de Dezembro de 2005 até 11 de Novembro de 2006,⁹ a coligação síria-iraniana fez o possível para evitar a formação do Tribunal».¹⁰

O que parecia ser um movimento de libertação do Líbano e o princípio de uma transição democrática, iniciados com a Revolução do Cedro de 14 de Março de 2005, rapidamente daria lugar a uma crise política que paralisou o Líbano nos últimos 15 meses. Depois do 11 de Novembro, a crise ganhou uma nova dinâmica. Oito dias depois, a 21 de Novembro, Pierre Gemayel,¹¹ ministro e membro do Parlamento, foi assassinado.

6 A 8 de Março uma manifestação organizada pelo Hizbollah (Partido de Deus) tinha levado às ruas de Beirute 500 mil pessoas. O objectivo era protestar contra as exigências «ocidentais» e apoiar a presença síria no território libanês.

7 Gibran Tueni (1957-2005), da comunidade Drusa, sobrinho de Marwan Hamadeh, foi jornalista e editor do jornal Na-Nahar, em Beirute. Em Março de 2000 escreveu um editorial exigindo a retirada da Síria. Em Março de 2005, fez um discurso durante a Revolução do Cedro em que afirmou: «Em nome de Deus, nós, muçulmanos e cristãos, devemos permanecer unidos até ao fim do tempo para melhor defender o nosso Líbano». Em Maio de 2005 foi eleito para o Parlamento do Líbano pelo assento Grego Ortodoxo em Beirute, participando num movimento anti-sírio liderado pelo filho Hariri, o primeiro-ministro assassinado: Saad al-Hariri. Tueni fazia parte da coligação Qornet Shewan, liderada pelo bispo católico maronita Youssef Bechara.

8 O Conselho de Segurança da ONU aprovaria a constituição do Tribunal três dias depois.

9 Os ministros do Hizbollah e Amal abandonaram o Governo a 11 de Novembro, dois dias depois do Executivo do primeiro-ministro Faoud Siniora ter aprovado a versão provisória do acordo entre o Governo Libanês e as Nações Unidas.

10 Declaração de Walid Jumblatt a 19 de Outubro de 2007, em Washington.

11 Pierre Amile Gemayel (1972-2006), cristão maronita, filho do antigo Presidente Amaine Gemayel e sobrinho do Presidente Bacio Gemayel (assassinado em Beirute em 1982). Era membro do Partido Datares, e foi o terceiro membro da sua família assassinado. Três homens dispararam sobre Pierre Gemayel, com

Entretanto, as portas do Parlamento foram ilegalmente encerradas pelo *speaker* Nabih Berri,¹² o que impediu a maioria dos deputados de aprovar o acordo acerca do Tribunal. Este Tribunal deveria ser constituído no quadro constitucional libanês mas, face à impossibilidade, o Conselho de Segurança da ONU adoptou a resolução 1757, a 13 de Maio de 2007 – dando dez dias ao parlamento libanês para implementar o Tribunal, o que não sucedeu – e criou, ele próprio, a instância judicial a 10 de Junho. A 13 de Junho de 2007, três dias depois da constituição do Tribunal, um deputado anti-sírio, Walid Eido, foi assassinado com um carro-bomba em Beirute.¹³

Regimes e Transições: o Líbano eleitoral autoritário

O Médio Oriente (incluindo o Norte de África) é a região do mundo mais inóspita para o estabelecimento de regimes democráticos. Apenas dois dos 19 Estados da região – Israel e Turquia – são democracias. Nenhum dos 16 Estados Árabes é uma democracia, apesar de alguns (Líbano, Jordânia e Marrocos) manifestarem, pelo menos, algum grau de competição eleitoral e pluralismo social.¹⁴ Nos Estados Árabes, todas as tentativas de abertura dos sistemas políticos têm falhado, ou sido revertidas, pelo medo crescente do terrorismo e da mobilização radical islâmica após os ataques de 11 de Setembro de 2001 aos Estados Unidos.¹⁵ Não por acaso, muitos dos partidos islâmicos radicais entram no

cinco tipos diferentes de armas automáticas com silenciadores, usando munições de 9mm, depois de barrarem a passagem do seu carro em Odeie, no Sul de Beirute. Fazia parte da Aliança anti-síria de 14 de Março.

12 Nabice Berrei, filho de libaneses, nasceu na Serra Leoa em 1938. Xiita, pertence ao Partido Amal. Foi ministro de 1989 a 1992. Sobre ele recaem suspeitas de ter beneficiado de três mil milhões de dólares investidos no Conselho do Sul, cujo líder foi nomeado pelo próprio Berri, para reconstrução da província. É tido como próximo dos sírios.

13 A lista de assassinatos e tentativas de assassinato é longa: podemos incluir o jornalista Samir Kassir, liquidado a 2 de Junho de 2005; George Hawi, antigo líder do partido Comunista do Líbano morreu com a explosão de uma bomba colocada no seu carro a 21 de Junho de 2005; May Chidiac, jornalista cristã, sobreviveu a um ataque à bomba a 25 de Setembro de 2005; o deputado Antoine Ghanem foi morto no seu carro, com uma bomba, a 19 de Setembro de 2005. O general François al-Hajj, uma possível escolha para a chefia do Exército libanês, morreu com um atentado bombista em Dezembro de 2007. Além destes registaram-se dezenas de explosões no Líbano, sobretudo em Beirute, que mataram gente anónima e sobretudo cristã. Outros alvos de atentados conseguiram sobreviver: Elias Murr, antigo ministro da Defesa, Ali Ramez, jornalista. Comum a todos é o facto de terem assumido posições anti-sírias.

14 O argumento é do especialista Larry Diamond (2002): *Advancing Democratic Governance: A Global Perspective on the Status of Democracy and Directions for International Assistance*. www.stanford.edu/~ldiamond/papers/advancing_democ_%20governance.pdf

15 Idem, op. cit.

jogo eleitoral como forma de chegar, ou participar na gestão do poder político – e não por qualquer credencial democrática.

Os governos reagem colocando entraves à participação política das oposições, temendo que os radicais assumam o poder por via eleitoral. Este ciclo político vicioso mina a legitimidade política dos regimes políticos árabes, mesmo os mais moderados, e expõe-nos à crítica democrática por parte de agentes políticos não democráticos. O efeito desta luta traduz-se numa crescente polarização social e política, em que as oposições radicais tendem a assumir-se como a única alternativa viável aos detentores do poder perante os olhos da população.

Na República Libanesa, a tática tem surtido pouco efeito. Justamente porque é permitida a participação eleitoral de segmentos radicais, como o Partido de Deus (Hizbollah), ou o Amal, em eleições regulares e relativamente competitivas, para escolher os principais detentores dos cargos políticos do Estado. Isto não significa que o Líbano seja uma democracia, ou sequer que caminhe nesse sentido.

O melhor ponto de partida para uma análise das perspectivas de democratização do Líbano é a definição do seu regime político actual. O Líbano é hoje (2008) um «regime autoritário eleitoral», ou «pseudodemocrático», segundo a definição proposta por Larry Diamond.¹⁶ Os regimes eleitorais autoritários resultam com frequência de uma transição de um regime autoritário, cujo trajecto em direcção a uma democracia implode a meio caminho. Os traços autoritários do regime anterior permanecem intactos, em larga escala, embora estes regimes não suprimam por completo o pluralismo político. Os múltiplos partidos políticos têm permissão para participar em eleições realizadas em intervalos constitucionais regulares, mas os regimes não permitem que partidos e candidatos da oposição tenham uma real possibilidade de vencer nas urnas. Existem instituições democráticas formais, como eleições multipartidárias e parlamentos, cuja função serve o propósito de mascarar o domínio autoritário. Em vez de uma forma autêntica de governo, estes regimes desenharam uma simulação eleitoral da democracia, seja para conseguir apoios financeiros, reconhecimento e legitimidade internacionais, seja para agradar aos seus blocos internos do seu eleitorado.

Este tipo de regimes políticos «combina, em graus variados, competição, pluralismo e repressão. (...) Porém, a oposição política tem uma presença significativa no parlamento e nos governos locais, e existe, pelo menos, algum espaço para contestar as políticas e a

16 Idem, op. cit.

conduta do Governo [central]».¹⁷ As eleições multipartidárias e regulares não colocam os regimes políticos no trilho da democracia. O advento democrático é impossível de atingir sem eleições livres e justas, sem um espaço aberto de intervenção cívica na esfera política. A estas condições, acrescenta-se a existência de forças políticas e partidárias leais ao regime democrático, o compromisso geral e partilhado perante as regras do jogo político, a ausência (ou intolerância) da violência política como método legítimo de disputa pelo poder, o Estado soberano com monopólio do uso legítimo da violência, o Estado de Direito e a igualdade política dos cidadãos. Se não se verificarem tais condições, uma transição democrática bem sucedida será altamente improvável.

Uma «transição democrática» é, pelas razões expostas, conceptual e substantivamente diferente de uma «consolidação democrática», e estas duas não são sinónimos de «liberalização política».¹⁸ A última define-se pela abertura da arena política, maior tolerância da oposição, diminuição da repressão, afrouxamento da censura, concessão de mais liberdade às actividades sindicais, maior separação entre o poder judicial e poder político, regresso de exilados políticos ao país e maior autonomia da sociedade civil. Esta «descompressão» dos instrumentos do poder é geralmente provocada pelos próprios detentores do poder político, obrigados a introduzir reformas depois de uma crise política séria. Às crises políticas associa-se a mobilização política, por vezes a mobilização para a violência política, cuja intensidade afecta o tipo de mudança de regime. A liberalização é com frequência uma estratégia das elites para resolver crises em regimes não democráticos, e pode ou não dar início a uma transição democrática. Tudo depende da capacidade de reforma, da manutenção ou erosão da legitimidade do Estado e dos seus aparelhos, da sustentação ou fragmentação da coligação de elites dominante, da união ou polarização das suas bases de apoio, e do próprio regime, da sublevação de grupos outrora obedientes e passivos.

A «transição democrática» é um processo autónomo que medeia o desmantelamento do regime anterior, autoritário, e a emergência de uma democracia. Nesse período intermédio estabelecem-se regras, leis, instituições, códigos de comportamento, sistemas

17 Idem, op. cit.

18 Vide Leonardo Morlino (1998): *Democracy Between Consolidation and Crisis. Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*, Oxford, Oxford University Press; Lawrence LeDuc, Richard Niemi and Pippa Norris (eds), 1996, *Comparing Democracies*, Sage Publications; Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu and Hung-mao Tien (eds), 1997, *Consolidating the Third Wave Democracies. Vol 1*, Johns Hopkins University Press; 1997; Pippa Norris (ed), 1999 *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press; Arend Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy*, Yale University Press.

sociais, económicos e políticos que, uma vez enraizados na sociedade, permitem a consolidação da democracia. A democratização implica a participação política e a contestação pública, eleições livres, competitivas e justas, baseadas no sufrágio universal, a legitimidade dos partidos políticos constituídos, retirando margem a poderes *de facto* sem legitimidade sufragada. As forças políticas em disputa têm meios de alcançar o poder por via legal, o que as mantém fieis ao regime democrático. Uma transição democrática está completa quando «um acordo suficiente foi alcançado acerca dos procedimentos políticos necessários para produzir um governo eleito, quando um governo chega ao poder através do voto popular directo e livre, quando este governo *de facto* tem autoridade para gerar novas políticas, quando os poderes executivo, legislativo e judicial, gerados pela nova democracia, não têm de partilhar o poder com outros corpos *de jure* ou *de facto*». ¹⁹

A «consolidação democrática» ocorre quando nenhum grupo político ou armado, económico, social ou institucional, tenta derrubar o regime ou tomar de assalto o poder. A regra democrática é o único jogo possível entre os competidores pelo poder político, e a democracia tem o apoio da grande maioria da população de um território, independentemente das crises políticas, económicas, ou do próprio sistema. A mudança deve ocorrer sem colocar em causa o regime político; os agentes disputam a arena política segundo as regras constitucionais e resolvem os seus conflitos e diferendos à luz da Lei Fundamental. Uma democracia consolidada assenta num conjunto de procedimentos, válidos por si próprios, que estruturam as instituições políticas, constituindo a sociedade em cinco arenas autónomas embora interdependentes: uma sociedade política relativamente autónoma, uma sociedade civil forte, um Estado de Direito, uma administração burocrática do Estado subordinada ao poder político legítimo, e uma sociedade económica (não apenas um mercado capitalista). ²⁰

A democracia define-se como a forma de governo de uma sociedade e de um Estado através de critérios de estruturação política específicos que constituem uma ordem legítima e sustentam a cidadania democrática por meio de cinco critérios: participação efectiva dos cidadãos na vida política, igualdade de voto, compreensão esclarecida das matérias políticas sujeitas a decisão pública, controlo da agenda política do Estado, e igualdade de oportunidades. Estes critérios manifestam-se nas sete instituições poliárquicas de Robert Dahl: eleição para cargos políticos e representantes eleitos; eleições frequentes,

19 Juan J. Linz e Alfred Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press, p. 3.

20 *Idem*, p. 14.

livres e justas; liberdade de expressão; autonomia associativa; sufrágio universal ou inclusivo; informação alternativa e independente; direito de concorrer a cargos políticos.²¹

No caso específico do Líbano, a transição à democracia encontra-se dilacerada por três ordens adicionais de factores:

- 1) A configuração do sistema político de tipo confessional e sectário sob a aparência formal do modelo consociativo de democracia;²²
- 2) A existência de partidos políticos e milícias armadas que desafiam o poder central do Estado, no interior do território,²³ actuando de forma «desleal» perante o sistema político e visando a transformação da natureza do regime;²⁴
- 3) A suserania do Estado libanês por poderes exteriores perante a ausência de uma efectiva soberania que permita a emergência de uma democracia autónoma das tendências políticas regionais e internacionais²⁵ não democráticas.

Estrutura política e traços autoritários

Os cidadãos libaneses estão impedidos de escolher o seu Governo democraticamente. O Presidente é formalmente eleito, a cada seis anos, pelos 128 deputados do Parlamento.

21 Robert A. Dahl, 1989, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale University Press.

22 Para o modelo consociativo, ou consensual, de democracia, vide Arend Lijphart (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and London, Yale University Press; (1994), «Dimensions of Democracies», in *European Journal of Political Research* 31, n.º 1-2, pp. 195-204 e (1999) *Patterns of Democracy: Government Forms in Thirty-Six Countries*, New Haven and London, Yale University Press.

23 Na definição clássica de Max Weber, o Estado detém o monopólio da violência legítima no interior de um território, o que não sucede justamente na República Libanesa.

24 Na carta fundamental do Hizbollah, de 1985, define-se claramente o objectivo político central do Partido de Deus: criar um Estado Islâmico no Líbano – o que é teórica e pragmaticamente incompatível com uma democracia, segundo os critérios académicos vigentes e segundo a própria definição de democracia que começa a surgir incorporada na lei internacional. Vide Thomas Franck (1992) «The Emerging Right to Democratic Governance», *American Journal of International Law* 86, pp. 46-91; e Roland Rich (2001), «Bringing Democracy to International Law», *Journal of Democracy* 12, pp. 20-34.

25 Apesar da ciência política ter dedicado um amplo espaço de discussão e análise teórica das transições dos regimes autoritários à democracia, grande parte da literatura centrou-se na importância dos factores internos do Estado e no tipo de estratégias dos agentes políticos internos na determinação do resultado político final. Ver, por exemplo, Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter e Laurence Whitehead (Editores), (1986) *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, London and Maryland, The Johns Hopkins University Press, e Juan J. Linz e Alfred Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press. Laurence Whitehead editou um trabalho

O Presidente²⁶ e o Parlamento nomeiam o primeiro-ministro, que escolhe um Governo, e essa equipa tem de ser aprovada pela Assembleia de Representantes. Segundo o Pacto Nacional (não escrito) de 1943, o Presidente é um cristão maronita, o primeiro-ministro é um muçulmano sunita; e o *speaker* do Parlamento um muçulmano xiita.

Os lugares de deputados estão divididos entre as maiores seitas do país sob uma fórmula constitucional que não reflecte o peso demográfico das comunidades religiosas. Por exemplo, enquanto os xiitas representam quase um terço dos 3.8 milhões de libaneses, apenas têm direito a 21% dos assentos parlamentares. Os círculos eleitorais são desenhados de forma a renovar o mandato dos deputados já eleitos. Nestas condições, a renovação política dos quadros é praticamente impossível.

As últimas eleições parlamentares de 2005, que trouxeram as forças do Movimento de 14 de Março à posição de maioria parlamentar, foram contestadas pela Movimento Patriótico Livre (MPL), maioritariamente cristão e liderado pelo antigo chefe do exército Michel Aoun. O MPL contestou os resultados em circunscrições que elegiam dez deputados, mas o Conselho Constitucional mal começou ainda a analisar a questão. Contestar eventuais fraudes eleitorais é quase uma impossibilidade no Líbano.

A corrupção política é uma das mais significativas no mundo árabe.²⁷ A Transparency International colocou-o na 89ª posição entre 153 países, no índice de percepção de corrupção de 2005. No Líbano existe liberdade de expressão, apesar dos *media* estarem concentrados numa dúzia de grupos das elites política e económica.²⁸ Críticas dirigidas ao Presidente, Forças Armadas e de Segurança, poder judicial e à Síria, levaram à abertura de processos contra jornalistas. A Direcção-Geral de Segurança mantém o poder de censura sobre os *media* estrangeiros e publicações não periódicas. Os assassinatos de jornalistas criaram uma atmosfera de medo e auto-censura no país, tornando-o pouco livre, em contraste com o que define a Constituição Política de 1926.

Essa mesma Constituição salvaguarda a liberdade religiosa (existem 18 seitas oficialmente registadas). Porém, a própria Lei Fundamental e a actual lei eleitoral (datada de 2000) enfraqueceram a representação política de cristãos e xiitas.

seminal sobre as influências internacionais nos processos de democratização (2001) *The International Dimensions of Democratization, Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press.

26 79.67% dos libaneses apoia a eleição directa de um Presidente, http://www.statisticslebanonltd.com/data_desc.php?data=opinion_polls_review&id=54

27 Freedom House Report. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=176>

28 Ainda assim, existem 5 estações de televisão, 30 rádios e dezenas de publicações impressas, reflectindo uma diversidade de pontos de vista políticos.

As mulheres gozam dos mesmos direitos formais dos homens. Porém, sofrem de discriminações sociais e legais. Em matéria de estatuto civil e familiar, são as autoridades religiosas que servem de reguladores. As mulheres muçulmanas estão sujeitas a leis discriminatórias que governam os casamentos, divórcios, heranças e custódia dos filhos. As mulheres recebem menos pensões sociais do que os homens, e os chamados «crimes de honra» são geralmente julgados com penas leves.²⁹ A conversão religiosa e os casamentos inter-religiosos não são permitidos.

A liberdade de associação está garantida, e as manifestações necessitam de autorização prévia do Ministério do Interior. Todos os trabalhadores têm direitos de organização sindical, com exceção para os membros das Forças Armadas e de Segurança, além dos trabalhadores do Estado. Os tribunais militares continuam a ser exclusivamente marciais: oficiais militares sem conhecimentos jurídicos julgam processos em minutos; no final de 2005, um tribunal militar preparava-se para julgar o advogado Muhamad Mugraby, devido ao testemunho que prestou perante o Parlamento Europeu em 2003.

As prisões e detenções arbitrárias são frequentes no Líbano, assim como o recurso à tortura para obtenção de confissões nos casos relacionados com a segurança do Estado. Durante a ocupação síria de 1975-2005, as agências de segurança vigiavam os telefones de ministros e dissidentes políticos.

Existem cerca de 350 mil palestinianos no país, localizados em campos de refugiados, sem direitos de cidadania e propriedade. Sofrem de amplas restrições no mercado de trabalho. Segundo a Amnistia Internacional, dezenas de sírios que se deslocaram para o Líbano em busca de emprego foram assassinados.

Sistema político e eleitoral

A estrutura política do Líbano assenta em três pilares: a Constituição de 1926, o Pacto Nacional (não escrito) de 1943, e os Acordos de Taif de 1989, que terminaram com a guerra civil desencadeada em 1975 e que levou à intervenção da Síria no território.

A primeira Constituição do Líbano foi promulgada enquanto o país se encontrava sob o mandato francês endossado pela Sociedade das Nações. Ou seja, o sistema político foi moldado à imagem da III República Francesa. Ela garante direitos políticos e cívicos

29 Este inventário encontra-se no relatório da Freedom House de 2006.

básicos, igualdade perante a lei, liberdade de expressão e associação. Para acomodar os diferentes grupos religiosos, a Constituição desenhou um governo central fraco.

O Pacto Nacional de 1943 foi negociado entre cristão maronitas e xiitas. Os cristãos aceitaram a face árabe do país, e a sua obrigação de cooperar com os estados árabes, prometendo resistir aos poderes de influência, ou interferência, ocidentais. Em troca, os muçulmanos reconhecem a legitimidade do Líbano e das suas fronteiras (para impedir a agregação a outro país árabe), reconhecem a importância dos laços culturais e intelectuais do Líbano com o Ocidente, e renunciam a qualquer intenção de união com outro país árabe. Nos conflitos inter-árabes, o Líbano fica obrigado a assumir uma posição neutral. O Pacto define que os lugares públicos devem ser proporcionalmente divididos entre as seitas, de acordo com o censo de 1932. Os assentos políticos, assim como os lugares na administração pública, foram distribuídos segundo linhas sectárias, num rácio de 6 cristãos para 5 muçulmanos. O pacto não previa qualquer procedimento de ajuste às alterações demográficas e a comunidade xiita saiu prejudicada do acordo.

Após a guerra civil, os reis da Arábia Saudita, Marrocos e o Presidente da Argélia, forjaram uma resolução para terminar com o conflito que ameaçava internacionalizar-se na região. As várias seitas criaram milícias que se combateram entre si, e cada uma delas conseguiu os seus apoios no exterior. Em 1989, os 62 sobreviventes do Parlamento de 1972 reuniram em Taif, na Síria, tendo aprovado a Carta Nacional de Reconciliação a 22 de Outubro de 1989. O rácio cristão/muçulmanos foi alterado para 1:1. O Presidente perdeu poderes para o primeiro-ministro, o mandato do *speaker* do parlamento aumentou de 1 para 4 anos. O parlamento foi alargado de 99 para 108 deputados (64 cristãos e 64 muçulmanos). Um dos artigos identifica claramente a erradicação do sectarismo político, e define-a como «prioridade nacional».³⁰ Isso nunca foi feito e, no entanto, os Acordos asseguraram a paridade entre os grupos confessionais. Ou seja, institucionalizaram o sectarismo político.

Os acordos definiam o Líbano como uma república democrática, soberana, unida, com uma identidade árabe, empenhada em políticas económicas de mercado. Finalmente, para restabelecimento da soberania libanesa, implicava a retirada de forças estrangeiras do país, o desarmamento e eliminação das milícias internas. Reconhecia, finalmente, uma relação especial entre Beirute e Damasco.

Mas houve duas grandes excepções à letra dos Acordos neste ponto específico: a Síria permaneceu em território libanês e o Hizbollah, constituído em 1982 para resistir à

30 Artigo 1.2.7 (G).

ocupação israelita no Sul, nunca desarmou. Pelo contrário, provocou uma guerra com Israel em 2006, ao raptar soldados israelitas dentro dos limites do Estado judaico.

O sistema multipartidário libanês existe desde praticamente os anos 20 do século passado. Os partidos políticos operam livremente. Mas os constituintes organizam-se sobretudo em linhas sectárias confessionais e étnicas, colocando as estruturas dos partidos políticos na posição de agentes de segunda ordem dentro do sistema. Apesar de muitos defensores do sistema designarem o regime como uma democracia consociativa (que atribui lugares consoante as linhas religiosas), a verdade é que o sistema eleitoral produz partidos políticos fracos, baseando-se na regra da maioria simples e em círculos eleitorais pequenos e médios.

O sistema permite as candidaturas independentes e, em alguns círculos, as listas são preparadas por elementos de vários partidos, endossadas por uma figura proeminente local ou nacional. Sublinhando a representação regional em detrimento da nacional, a relação de caciquismo reforça as redes clientelares de mobilização dos votos. Este simples facto enfraquece a braço legislativo e as funções de fiscalização do Parlamento sobre o Governo (nunca, no Líbano, foi votada uma moção de censura). Uma outra consequência é o facto de o sistema limitar a base de representação a duas centenas de famílias tradicionais do Líbano.³¹ As dinastias familiares sucedem-se a frente dos vários partidos políticos.

Por outro lado, a participação eleitoral permanece em níveis relativamente baixos (menos de 50%) e nunca uma coligação maioritária conseguiu no parlamento mais de 35% dos votos (com excepção das eleições de 2005 que deram ao bloco de Saad Hariri, filho de Rafiq Hariri, identificado com a Revolução do Cedro, 72 dos 128 assentos parlamentares).

As leis eleitorais não estabeleceram uma base estável das circunscrições, sujeitas a constantes alterações. A última lei de 2000, patrocinada pela Síria, apresenta o efeito de *gerrymandering*, a manipulação dos círculos que dilui eleitores cristãos nos círculos maioritariamente muçulmanos (os eleitores não podem votar na zona de residência, são obrigados a votar nos locais de nascimento).

As últimas eleições produziram três blocos no Parlamento. Primeiro, a Aliança de 14 de Março, anti-síria, (que inclui o Movimento Futuro, o Partido Progressista Socialista, as Forças Libanesas, o Qornet Shehwan, o Partido Kataeb, os Independentes de Tripoli, a

31 Frank Tachau (ed), 1994, *Political Parties of the Middle East and North Africa*, West Port, Connecticut, Green Wood Press, pp. 301-302.

Renovação Democrática, a Esquerda democrática e outros independentes). Segundo, o Bloco Resistência e Desenvolvimento, pró-sírio, (que inclui o Movimento Amal, o Hizbollah e o Partido Social Nacionalista Sírio). Terceiro, o Bloco para a Mudança e reforma, que inclui o Movimento Patriótico Livre, o Bloco Shaff e o Bloco Murr).

Os partidos chegaram a acordo, através da mediação e proposta da Liga Árabe, para eleição de Michel Suleiman, o comandante das Forças Armadas, como Presidente do Líbano. Desde 23 de Novembro de 2007 que o país está sem Presidente, após a saída de Émile Lahoud. Porém, o bloco pró-sírio do Hizbollah e Amal pretende um acordo para constituição do Governo antes da eleição presidencial no Parlamento. Reclamam o direito a um terço dos ministros, algo que a maioria parlamentar não aceita. Enquanto a crise paralisa a política libanesa, a democracia constitui uma miragem, e as linhas de fractura étnica e religiosa, que conduziram ao conflito civil de 1975-1990, ressurgiram em força. Nas ruas do país houve já múltiplos confrontos entre sunitas, xiitas e cristãos, levando o Exército a intervir.

O Hizbollah e a suserania

A retirada das forças sírias do território libanês, em Abril de 2005, não acabou com o poder de influência sírio no país. Basta um exemplo para perceber o fenómeno. A maioria dos juizes em funções no Líbano foi seleccionada de acordo com as preferências do país vizinho, enquanto a lei eleitoral em vigor é ainda aquela que os sírios patrocinaram. O Hizbollah continua a contar com o apoio sírio e iraniano, o que constitui o Líbano como uma arena preferencial para o exercício da influência dos poderes regionais. Sob esta lógica, a soberania libanesa não foi restabelecida, e o futuro político do país continua em disputa por dois grandes blocos internos: um pró-ocidental e outro pró-árabe (Síria e Irão).

O Hizbollah não é um partido leal ao sistema político libanês. A sua agenda política é mais síria ou iraniana do que libanesa. Em Dezembro de 2006, provocou uma vaga consecutiva de greves para derrubar o Governo de Siniora, e as suas milícias chegaram mesmo a cercar edifícios ministeriais. Houve confrontos entre apoiantes dos dois blocos nas ruas de Beirute e os assassinatos políticos criaram uma onda de violência no país que ameaça alastrar a todas as seitas religiosas. É certo que as milícias começaram já a rearmar, preparando a eventualidade de um conflito.

Mas a dinâmica política parece estar a cercar o Hizbollah. Muitos libaneses encaram o Partido de Deus como a voz exclusiva dos xiitas e o responsável pela destruição do Sul

de Beirute (através da guerra dos 34 dias com Israel). Ou seja, o Hizbollah ameaça perder o apoio nacional e ficar encurralado na sua constituição xiita, possibilidade que os líderes do Partido não querem ver concretizada. A retórica contra Israel tem vindo a conhecer uma escalada, mas a base de apoio do Hizbollah parece desgastada com a última guerra: o que Hassan Nasrallah menos pretende, de momento, é um novo conflito com o vizinho israelita.

Os objectivos do Hizbollah permanecem os mesmos: manter as suas armas para proteger o Líbano (apesar da resolução das Nações Unidas obrigar ao desarmamento) e manter o país fora da influência dos Estados Unidos, França e Israel, através de alianças com os contra-pesos do Irão, Síria, e do Hamas, em Gaza. As forças internacionais das Nações Unidas também nada têm feito para desarmar o Hizbollah, situação que poderia desencadear um conflito e retirar legitimidade à presença de forças internacionais no terreno.³²

De qualquer forma, a presença de tropas internacionais e a colocação das Forças Armadas do Líbano no Sul do território diminuiu a margem de manobra do Hizbollah, embora o reabastecimento de armas continue a ser feito na fronteira com a Síria. De resto, o Partido de Deus sempre recusou que forças internacionais vigiassem essa fronteira. O futuro político do Líbano, e a possibilidade de fundar uma democracia, dependem pois, e essencialmente, do contexto internacional e das posições assumidas pelos Estados Unidos, França, Síria, Irão e Israel.

A Síria continuará a manobrar dentro do Líbano enquanto se sentir isolada internacionalmente, e enquanto se mantiver a ameaça de um Tribunal Especial Internacional poder vir julgar os responsáveis pela morte de Hariri, havendo a suspeita de envolvimento sírio nesse crime.

O Hizbollah constitui uma força de manobra importante para a Síria pressionar Israel. O Estado judaico ocupa ainda os Montes Golã, e enquanto não houver acordo sobre esse pedaço de território, o Hizbollah servirá como ponta de lança contra os israelitas (alguns dos seus mísseis chegam ao interior de Israel). Também o Irão, que apoia o Hizbollah, o faz com o propósito de manietar Israel.

O Estado judaico continua a dar justificações à Síria para manobrar o Hizbollah enquanto não definir os termos de um acordo acerca dos Montes Golã. Por outro lado, continua a fornecer argumentos ao Partido de Deus, ao manter ocupadas as Shebaa Farms, no Líbano. Uma das reivindicações do Hizbollah é a expulsão dos militares

32 International Crisis Group, Hizbollah and the Lebanese Crisis, *Middle East Report*, n. 69, 10 de Outubro de 2007-.

israelitas das suas terras, e as minúsculas Shebaa Farms serão um pretexto óbvio para desencadear qualquer tipo de ataques. Além disso, Israel sobrevoa o espaço aéreo libanês para controlar o rearmamento do Hizbollah, facto que o Partido de Deus considera ser uma violação da soberania do Líbano, que jurou defender.

Ao Irão interessa manter a pressão sobre Jerusalém, através do Hizbollah ou do Hamas, enquanto os Estados Unidos mantiverem a pressão sobre Teerão acerca do programa nuclear iraniano. Aos franceses, que são o principal parceiro comercial do Líbano, interessaria um acordo com a Síria, de forma a poder desenvolver e autonomizar os poderes instituídos em Beirute.

Só uma negociação diplomática de larga escala poderá trazer alguns desenvolvimentos políticos na região e no Líbano. O futuro político do país está intrinsecamente ligado ao conflito Israelo-Árabe. Isso significa que só uma abordagem cautelosa e faseada poderá produzir resultados.

Por agora, o desarmamento do Hizbollah parece ser impossível. Uma das soluções seria vincular o Partido num acordo em que se reconhecesse o direito da milícia proteger a soberania libanesa, mas que condenasse qualquer outro tipo de acção contra os israelitas. Acções diplomáticas poderiam conduzir a uma troca de prisioneiros, como sucedeu em 2004, sob mediação alemã, para começar a dar passos na normalização das relações entre Hizbollah e Israel. Ao mesmo tempo, o estado judaico teria de produzir um acordo com a Síria sobre os Montes Golã, vinculando a esse acordo o corte dos apoios sírios ao Hizbollah e a interferência na vida política interna do Líbano. Esta negociação passaria também por um acordo de normalização das relações entre Beirute e Damasco, com abertura de embaixadas, intensificação das trocas comerciais e respeito pela autonomia e soberania da República Libanesa. Nesse ponto, os Estados Unidos deveriam também negociar com a Síria, cortando a ligação com Teerão, oferecendo a normalização das relações entre os dois países em troca pela retracção síria no Líbano e no Iraque. Israel e o Hizbollah poderiam acordar provisoriamente que as Shebaa Farms passassem para a administração das Nações Unidas enquanto o diferendo sobre aquele território não estivesse resolvido.

Mais difícil seria, porém, trazer o Irão para a mesa das negociações sem a exigência de contrapartidas. Mas enquanto não houver evoluções no âmbito regional, o Líbano continuará refém das lutas de poder e do conflito de interesses das potências regionais e internacionais. Enquanto a situação de crise se mantém, o Líbano permanece num limbo: é o palco preferencial para as potências se guerrearem entre si e, graças à divisão interna, é o espaço fértil de uma democracia para sempre adiada. Ou mesmo improvável.

Democratic Transition in the Mediterranean and Europe's Role

Michael Meyer-Resende
*Democracy Reporting International**

Resumo

Transição Democrática no Mediterrâneo e o Papel da Europa

A transição democrática deveria ser entendida através da inclusão da liberalização política e de uma crescente participação política. Embora tenha havido liberalização política em alguns países da região, não há grande progresso no que diz respeito à participação política. Em muitos países as eleições são manipuladas e os parlamentos eleitos não dispõem de poder significativo face ao executivo.

A União Europeia é apenas um actor indutor da democratização na região, promovendo prioridades políticas às quais os regimes com tendência securitária respondem bem. Assim, a abordagem da UE no que diz respeito à democratização é menos assertiva do que em relação àquela adoptada pela UE quanto à política de vizinhança em relação ao leste da Europa. O receio do aumento do Islamismo Político parece aumentar a reserva no que respeita a um maior empenhamento da UE. A União Europeia deveria clarificar a sua posição em relação aos partidos islâmicos, definindo regras mínimas de empenhamento num quadro de relacionamento alargado.

Abstract

Democratic transition should be understood as encompassing political liberalisation and increased political participation. While there has been political liberalisation in some countries in the region, there is almost no progress as far as political participation is concerned. Elections are manipulated in many countries and elected Parliaments do not enjoy significant powers vis-à-vis the executive.

The EU is only a soft actor of democratisation in the region, pursuing numerous competing policy priorities to which incumbent 'security-oriented' regimes respond well. Thus, the EU's approach on democratisation is generally less assertive than in the EU's Eastern neighbourhood. The fear of the rise of political Islam appears to be an often un-stated additional reason for the EU's reluctance. The EU should clarify its position on Islamic parties, defining minimum rules for engagement in a broader framework of cooperation.

* Democracy Reporting International is a Berlin-based group promoting democracy: www.democracy-reporting.org

1. Notion of Democratic Transition: Political Liberalisation vs. Political Participation

When discussing democratic transitions it is useful to distinguish political liberalisation from increased political participation. Political liberalisation entails a greater respect of citizens' political rights, e.g. freedom of expression, a free press, the right to register political parties (freedom of association) or to demonstrate (freedom of assembly). These are necessary conditions for democratisation,¹ but they are not sufficient, because they do not necessarily translate into political participation. Regular elections are the main mechanism to ensure political participation and accountability.²

The right to vote tends to be the most sensitive of all political rights, because it is through elections that positions of power may be challenged. The right to vote has two aspects: On the one hand a genuinely democratic election contest and on the other hand that the elected institution plays a meaningful role in the given constitutional-political context. On both aspects little or no progress could be observed in the Southern Mediterranean. Consequently one cannot speak about a democratic transition of the region.³

2. State of Democratisation in the Southern Mediterranean

There has been some progress on **political liberalisation** in a number of Arab states in the last ten years, e.g. in Jordan and Morocco, where there is a degree of respect for political rights.⁴ Monarchies may be more relaxed about political freedoms, because they rely on other than electoral legitimacies, namely religious and traditional authority.

1 F. Zakaria suggests that there can be democratisation in the form of regular elections without enjoyment of other political rights leading to 'illiberal democracies'. This is not a useful category: Electoral regimes where political rights are severely restricted are better conceptualised as authoritarian regimes. See F. Zakaria, 'The Rise of Illiberal Democracies', *Foreign Affairs* 1997.

2 The right to vote is also a political right, e.g. enshrined in art.25 of the legally binding International Covenant for Civil and Political Rights.

3 This is also the conclusion of Tobias Schumacher's overview on the region in Bertelsmann Foundation (Ed.): Bertelsmann Transformation Index 2008, Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh: 2008; Freedom house data of the last years confirm a trend of little progress on political rights.

4 Nevertheless in both countries there are 'red lines', e.g. where private matters of the monarchy are concerned, or in the case of Morocco on the question of Western Sahara.

Furthermore, they remain above the fray of political party competition and therefore have no need to entertain dominant parties.

There has been no liberalisation in the Arab republics, many of which are run under a state of emergency for decades (Syria, Egypt, Algeria). Lebanon is an exception; its multi-confessional set-up results in a weak state with no agenda or means to repress political rights.⁵ Likewise there has been a high level of internal enjoyment of political rights in the Palestinian territories, as far as possible in a context of occupation. If the split into *Fatah*-dominated West-Bank and a *Hamas*-controlled Gaza strip affects this remains to be seen.

Looking at the issue of **political participation**, no government in the region is fully accountable to its citizens. Elections are manipulated and many elected Parliaments do not enjoy significant degrees of political authority. Around 2005 there appeared to be some progress, dubbed by the media as an 'Arab spring', with democratic elections in Palestine, the introduction of direct Presidential elections and more open Parliamentary elections in Egypt, relatively free elections in Lebanon, etc. However, there has been a reversal since: The Egyptian authorities have increased the suppression of political opposition, conducted a constitutional referendum in 2007 which made a mockery of a genuine public consultation,⁶ the Syrian authorities have cracked down on dissenters, Lebanon is paralysed in political stalemate and the democratic process in Palestine has collapsed into a semi-civil war. Spring has not been followed by summer.⁷

In some countries election laws violate fundamental election standards, e.g. in Syria an absolute majority for the ruling *Baath* party is foreseen by law. In others the political context and the way laws are implemented lead to similar results, e.g. the National Democratic Party enjoys a long-standing 2/3 majority in the lower house of Parliament.⁸

It appears that there is very little voter confidence in elections as illustrated by very low turn-out rates across the region.⁹ To increase voters' confidence it would be necessary

5 But note the string of politically-motivated assassinations of politicians, journalists and law-enforcement officials; but these are not assumed to have been committed by Lebanese state actors.

6 The complex proposal was put to a referendum only one week after it had been approved by Parliament, not allowing for any genuine public debate or campaigning.

7 This is also the conclusion of Tobias Schumacher's overview in Bertelsmann Foundation (Ed.): Bertelsmann Transformation Index 2008, Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh: 2008; Freedom house data of the last years confirm a trend of little progress on political rights.

8 For an in-depth assessments of the election frameworks of Jordan, Egypt, Algeria and Morocco, see reports by Democracy Reporting International.

9 According to official results only 25% of the electorate voted in the Egyptian 2005 Parliamentary elections and only 27% in the 2007 referendum. According to domestic observers the true turn-out was much lower.

to introduce best practices for transparent elections that are increasingly applied around the world, but not in the Arab region, notably:

- Entrusting the management of elections to independent election commission. Only Palestine has an independent election commission. Otherwise elections are managed by Ministries of Interior.
- Permit domestic and international election observation. Most election laws are silent on the issue of observation and mostly no proper conditions for meaningful election observation are put in place. Palestine is an exception in having a clear framework for election observation.
- Results should be published promptly and in all detail (from polling stations upwards). In most countries in the region only summary results are published making it difficult to re-capitulate the aggregation process.

Morocco's recent elections to the House of Representatives have been seen by many observers as relatively democratic;¹⁰ indeed the country enjoys political party pluralism and an adequate electoral framework. Nevertheless, some important issues remain to be addressed (detailed publication of results) and there were wide-spread allegations of election fraud which need to be investigated and the Constitutional Council should address election appeals swiftly.¹¹ However, in the past, the Constitutional Council avoided addressing politically sensitive election appeals in good time.

Beyond the shortcomings of election processes, the role of elected parliaments tends to be limited. Most parliaments in the region do not fully perform key functions of legislatures such as holding the executive accountable, providing a forum for public debate or playing a major role in legislating. It appears that laws drafted by the executive are adopted without changes in most countries. In the monarchies significant powers rest with the Kings who control the executive. There has been some progress in that the Moroccan King appointed a prime minister from the biggest party in Parliament, rather

In the 2007 Moroccan elections only 37% of *registered* voters turned out, representing around 25% of the electorate.

10 See e.g. preliminary statement by the National Democratic Institute, 8 September 2007. Statements by domestic observers were less positive.

11 See more in Democracy Reporting International/Transparency Maroc: 'Evaluation qualitative des elections à la Chambre des Représentants', Berlin/Rabat, November 2007.

than a non-partisan Prime Minister as was the case after the 2002 elections. Nevertheless, democratic accountability remains very weak across the region.

3. Europe's Role

The EU is a 'soft' actor of democratisation in the region: The European Commission supports human rights NGOs in Arab countries and has agreed on political and election reform issues in action plans with a number of Arab countries under the European Neighbourhood Policy. Many European governments and non-governmental organisations support democratisation. However, the EU has a wide range of competing policy priorities (energy supplies, migration control, combat of terrorism, Israeli-Palestinian negotiations) to which the current security-oriented Arab regimes can respond well, at least in the short-term. Though this is rarely officially acknowledged, many European policy-makers are reluctant towards democratisation in the Arab world, believing that it would only benefit Islamic parties which they perceive as being un-democratic or hostile to Europe.¹² Consequently, democratisation is not an over-riding EU priority in the region.

This contrasts with the EU's approach in its Eastern neighbourhood where democratisation takes a more prominent role. E.g. the EU has imposed various sanctions on Belarus, *inter alia* for carrying out fraudulent elections. No such sanctions have ever been considered for fraudulent elections or wide-spread human rights violations in countries of the 'Southern Neighbourhood'. This is also reflected in the EU's level of involvement and analytical information on elections: In Eastern Europe elections are observed by the Organisation for Security and Co-operation in Europe and the Council of Europe. There is thus available information on election frameworks and the conduct of elections, which the EU can use for election reform efforts. In the Arab world such an involvement is elusive.¹³

12 President Sarkozy has been open about France's position, stating in his 2008 new years' press conference that he prefers President Mubarak to the Muslim Brothers and President Bouteflika to a 'Taliban-regime' in Algeria, implicitly acknowledging the priority of the status quo over giving Arab people the right to make their choice.

13 But there have been EU election observation missions to Yemen, Palestine and Mauritania.

Conclusion

There are no signs of a democratic transition in the Southern Mediterranean countries, on the contrary since 2005 there appear to be more reversals than progress. Morocco may be an exception, but if its development can be described as democratisation, it is at any rate very slow.

The EU promotes democratisation to some degree, but has many competing political short-term interests. The deep-seated problems of the region, exposed in a series of widely covered UNDP reports¹⁴ cannot however be solved without genuine liberalisation and democratisation. The EU should therefore give democratisation a higher priority. For this to succeed, the EU should define a position on Islamic political parties. In many countries in the region they present the most powerful political alternative to incumbent parties. While the EU negotiates EU accession with a government formed by an Islamic party in Turkey (the AKP), it often seems reluctant towards Islamic parties in Arab countries. Islamic parties are obviously not all the same, some being more moderate others more radical. The EU should clarify its essential pre-conditions for engagement with such parties.

14 The first UNDP Arab Development Report, published in 2002, identified three key deficits: Knowledge acquisition; freedom and good governance, women's empowerment. Subsequent reports explored these aspects in more detail.



Extra-Dossier

A Cooperação Sino-Moçambicana: Três Vertentes Operativas*

Alexandre Carriço**

Major de Infantaria. Mestre em Relações Internacionais. Docente na Academia Militar.

Resumo

O presente artigo é uma versão reduzida de um estudo elaborado pelo autor no qual se analisa a penetração político-económica chinesa no continente africano e a resposta norteamericana com vista ao equilibrar desta incursão estratégica de Pequim. Aqui pretende-se abordar a diáde de cooperação sino-moçambicana no sector militar, da construção civil e da exploração madeireira bem como o papel desempenhado por Portugal no contexto da cooperação bilateral.

Abstract

China-Mozambique Cooperation: Three Operative Variables

This essay is a short version of a larger account by the author on the political and economical Chinese interaction with Africa, and the American counterbalancing reaction to Beijing foreign policy. The China-Mozambique relations are going to be analysed in its three main variables: the military level, infrastructure construction and raw material business. The role of Portugal will also be taken in account in the context of the bilateral cooperation.

* O racional argumentativo aqui exposto é da exclusiva responsabilidade do autor não representando a posição de outros assessores militares, do Exército e do Estado português.

** O autor foi assessor militar entre Julho de 2006 e Julho de 2007 para o projecto de cooperação técnico-militar de apoio à Academia Militar Marechal Samora Machel em Nampula. Todas as entrevistas e conversas tidas com elementos das autoridades e órgãos do Estado moçambicano, organizações não-governamentais e empresas privadas, foram feitas sob garantias de salvaguarda do anonimato dos mesmos. O autor agradece as respectivas colaborações e nalguns casos a franca amizade.

1. Enquadramento Geral e o Apoio da Comunidade Internacional ao Desenvolvimento de Moçambique

“Em geral, na relação entre amigos ambos devem assumir uma atitude de humildade de um para com o outro, pois tal beneficia a sua relação. Se um demonstrar arrogantemente ser superior ao outro, ou recriminá-lo aberta e publicamente, a sua relação será definitivamente prejudicada.”

Wang Yangming (1472-1529)

Este pensamento de Wang Yangming define quase na perfeição as normas actuais de conduta política da República Popular da China para com a esmagadora maioria dos países africanos. Com efeito, ao enfatizar a não interferência nos assuntos internos de cada um deles em nome do respeito pela salvaguarda das respectivas soberanias, de acordo com o exarado pelos perenes cinco princípios da coexistência pacífica, formulados pelo antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros Zhou Enlai – e que voltaram a ter uma renovada visibilidade demonstrada na Declaração Final do Fórum de Cooperação China-África efectuado em Pequim em Novembro de 2006 – contribuem para a atractividade das propostas de cooperação chinesa para com África.¹

A abordagem chinesa aos países da África Austral ainda que consonante com a estratégia global para o continente tem algumas diferenças de relevo, de acordo com as díspares particularidades e potencialidades que cada um deles aufere, e onde dois sobressaem naturalmente: a África do Sul e Angola.

No presente caso, iremos analisar a componente cooperativa bilateral sino-moçambicana, a qual ainda que não tão mediatizada (se a compararmos com Angola, o Zaire,

1 Os princípios são o respeito mútuo pela integridade territorial e soberania; não agressão mútua; não interferência mútua nas questões internas; igualdade e benefício mútuo; e coexistência pacífica. Estes princípios foram formulados em Dezembro de 1953 no prefácio do memorando de entendimento com a Índia a propósito do comércio e comunicações com o Tibete, tendo sido generalizada e aplicada ao “mundo socialista” em Novembro de 1956 aquando da conferência Bandung após os distúrbios na Polónia e Hungria. Esta formulação foi agora enquadrada no conceito de “mundo harmonioso” publicado pela China em 2005 e que favorece uma mecânica global de cooperação multilateral. Veja-se Information Office of the State Council of the People’s Republic of China; (2005); *China’s Peaceful Development Road*, White Paper; Beijing. Disponível em <http://www.china.com.cn/english/features/book/152760.htm>. Os casos do apoio chinês ao Sudão e ao Zimbábue são exemplos da aplicação do terceiro princípio, não obstante a pressão da comunidade internacional em sentido contrário.

o Quênia, a Etiópia, a Zâmbia, a Nigéria, o Gabão ou o Zimbabwe)² não deixa de ser menos instrutiva relativamente à penetração política e económica chinesa na África Austral, reflectindo um *modus operandi* estratégico de Pequim implementado por três canais político-diplomáticos: o do Fórum de Cooperação China-África, o do Fórum de Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o das relações bilaterais China-Moçambique.

Antes de avançarmos, julgamos conveniente efectuar um macro-enquadramento político-económico de Moçambique para uma melhor compreensão da realidade deste país e dos problemas e oportunidades que se levantam no seu desenvolvimento.

Moçambique tem experimentado uma continuidade política e estabilidade desde a assinatura dos Acordos Gerais de Paz que permitiram terminar com a guerra civil em 1992. Três eleições gerais foram já efectuadas (1994, 1999 e 2003-2004) as quais têm logrado desenvolver, ainda que de forma lenta, um sistema político multipartidário. As eleições autárquicas efectuadas em 2003 consubstanciaram uma certa mudança no panorama político dominado pelo Partido FRELIMO, ao atribuírem a vitória em 4 dos 33 municípios à oposição liderada pelo Partido RENAMO. As eleições gerais de Dezembro de 2004 que culminaram com a eleição de Armando Guebuza do Partido FRELIMO para a presidência do país, decorreram de forma pacífica ainda que os resultados tenham sido afectados por uma abstenção de mais de 50%, a taxa mais elevada de todas as eleições até agora efectuadas.

Após uma guerra civil de 16 anos (1976-1992) a estabilidade política e o progresso económico têm andado lado a lado, muito devido ao apoio da comunidade internacional. No entanto, existem desafios sérios de curto-prazo para o desenvolvimento do país, a saber: o combate à corrupção (muito acentuada) numa economia que se está a liberalizar; a melhoria da capacidade do governo em termos de salvaguarda da segurança alimentar da população; e o fortalecimento do contributo da sociedade civil no planeamento e monitorização dos programas políticos do governo.

O enorme potencial do país em termos agrícolas (onde ainda existem grandes áreas propícias de terra arável por explorar), as assinaláveis reservas em gás natural e poten-

2 Onde o interesse chinês se centra respectivamente no petróleo, no cobre, na madeira e na platina. A China importa actualmente 28% das suas necessidades em petróleo da África sub-Sahariana, contra 15% dos Estados Unidos. As empresas chinesas exploram minas de cobre na Zâmbia e na República Democrática do Congo, entre outros Estados africanos. Para além das segundas maiores reservas mundiais de platina, o Zimbabwe também tem reservas significativas de 40 outros tipos de minerais como o ferro-crómio, o urânio, o ouro, a prata e o cobre. No Gabão a exportação ilegal de madeira constitui 70% das exportações deste país para a China.

cialmente de petróleo, titânio, cobre, grafite, ouro, mármore, minério de ferro, pegmatite, diatomite, bentonite, tantalite, pedras preciosas e semi-preciosas, bauxite, granito, fosfatos, berílio, mica e madeiras, a produção de energia hidroeléctrica, e a rentabilização dos vastos recursos pesqueiros e madeireiros, que voltaram a ser explorados (nalgumas áreas desenfreadamente e sem qualquer tipo de controlo), a recuperação e criação de algumas infraestruturas de apoio à actividade industrial (a barragem de Cahora Bassa, a construção de novas barragens, a fábrica de alumínio de Mozal, a mina de carvão de Moatize, a reabilitação da linha de caminho-de-ferro de Sena até 2008, o projecto de gás natural de Temane, os projectos das areias pesadas de Moma, Mueba e Xipute (ambas em fase de abertura de propostas), a modernização dos portos de Maputo, Beira e Nacala, a modernização da linha de caminho-de-ferro de Limpopo, a reabilitação da linha de caminho-de-ferro entre Maputo e a África do Sul, a construção de uma ponte sobre o rio Zambeze até 2009, etc.), o renascer gradual do comércio através de corredores naturais como o de Maputo, o da Beira (que está a ser afectado pela crise no Zimbabwe) e o de Nacala, apoiados no *leasing* destes portos e vias de comunicação e transporte a eles associados, permitem encarar com um optimismo moderado o desenvolvimento do país a longo prazo.

A pobreza ainda é um caso endémico, afectando cerca de metade da população moçambicana, sendo o seu combate o objectivo principal do programa do actual governo.

Na realidade, do total de população activa (15-65 anos) estimada em 9,3 milhões de pessoas, apenas 500 mil estão oficialmente empregadas. A população entre os 15 e os 39 anos representa 41% da população total (estimada em 18 milhões).

Ao optar por um sistema multipartidário e uma economia de mercado, Moçambique desenvolveu boas relações com a comunidade internacional da qual tem recebido apoio financeiro para os mais diversos projectos de desenvolvimento, sendo o orçamento do governo apoiado anualmente pelo G-17 mais o Japão e o Canadá, mas não pela China.

O país é um dos maiores receptores de ajuda ao desenvolvimento na África sub-Sahariana. Em 2006, cerca de 30 agências de cooperação e doadores internacionais atribuíram cerca de mil milhões de dólares a projectos de apoio ao desenvolvimento nacional, o que dá cerca de 55 dólares *per capita*.

O principal programa estratégico do governo é o Programa de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) que teve o seu início em 2001 e sofreu uma actualização em 2006 (PARPA II). Desde 1996 as maiores reduções nos índices de pobreza verificaram-se nas províncias de Sofala (52%), Zambézia (24%), Tete (23%), Manica (19%), Niassa (19%) e Nampula (16%). Ao mesmo tempo a percentagem de pobres aumentou na província de

Maputo e Cabo Delgado. Em termos absolutos, o maior número de pobres estão localizados nas províncias de Nampula, Zambézia e Inhambane, totalizando cerca de 4,8 milhões de pessoas.

O último programa quinquenal do executivo moçambicano estabeleceu como áreas fulcrais de investimento da receita pública o sector da saúde (programas PESS e PEN AIDS), desenvolvimento rural (programa PROAGRI) e a educação (programa FASE). No plano da saúde pública, o combate à malária que afecta cerca de 15% da população moçambicana todos os anos e é quase endémica nas províncias de Cabo Delgado, Niassa, Nampula, Gaza e Zambézia é uma das prioridades do governo que conta com o apoio de diversas organizações não-governamentais internacionais. O combate à sida é outra das prioridades nacionais, estimando-se que cerca de 13% da população moçambicana esteja infectada, verificando-se a maior prevalência da doença nas províncias de Sofala, Nampula e Cabo Delgado. Neste campo, também o financiamento de programas de sensibilização, informação, prevenção e combate da doença têm sido dinamizados por organizações não-governamentais internacionais.

Este significativo influxo de ajuda económica externa ao país e a atomização do número de doadores obrigaram a uma harmonização de processos de forma a reduzir os custos transaccionais resultantes e a aumentar a eficiência dos mesmos e dos programas de desenvolvimento a eles associados. Por estas razões a União Europeia (UE) elegeu Moçambique como um país de teste para a iniciativa de harmonização e alinhamento da assistência ao desenvolvimento,³ sendo escolhido pela França para testar novas práticas de gestão de apoio ao desenvolvimento, através de uma parceria estratégica franco-

3 Veja-se ainda *Country Strategy Paper and National Indicative Programme (2001-2007)*. Disponível em http://europa.eu.int/comm/development/body/csp_rsp/print/mz_csp_en.pdf#zoom=100.

A Comissão da União Europeia e o governo moçambicano assinaram um acordo de financiamento de quatro milhões e 300 mil euros para um programa de pesquisa agrícola destinado à promoção de culturas como castanha de caju, algodão, mandioca e batata. O algodão e a castanha de caju são fontes tradicionais de divisas em Moçambique, enquanto a mandioca, devido à sua capacidade de resistir à seca, é uma cultura importante para a segurança alimentar do país. “UE Concede 4 Milhões para Pesquisa Agrícola em Moçambique”; 3 de Junho de 2007. Disponível em <http://www.panapress.com>. O Governo moçambicano e a Comissão Europeia assinaram também um acordo de financiamento de 11 milhões de euros para o terceiro censo da população de Moçambique previsto para Agosto de 2007. O Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP) vai gerir os fundos que cobrem 40% do custo do censo. O custo total do censo estima-se em 34 milhões de dólares americanos, para o qual o Governo contribuirá com quatro milhões e 600 mil dólares americanos. O Banco Mundial, a Grã-Bretanha, a Irlanda e a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) figuram entre os outros parceiros de financiamento deste censo em Moçambique. “União Europeia Financia Censo em Moçambique”; 3 de Junho de 2007. Disponível em <http://www.panapress.com>.

-moçambicana para 2006-2010.⁴ Um conjunto de *task forces* e fundos conjuntos foram criados por diferentes grupos de doadores, como o G18 (assistência orçamental)⁵ e fundos para o sector da saúde (o *Fonds Commun Général*, o *Fonds Commun Provincial* e o *Fonds Médicaments*).

Os Estados Unidos, por sua vez, têm implementado alguns projectos de apoio ao desenvolvimento moçambicano através da USAID, essencialmente na componente de ajuda humanitária, os quais rondam um total de 2,1 mil milhões de dólares desde 1984.⁶ A 13 de Julho de 2007 os Estados Unidos doaram 507 milhões de dólares ao governo moçambicano através da *Millenium Challenge Corporation* com vista ao reforço do PARPA II.⁷

Em Maio de 2007, o Banco Mundial concedeu um empréstimo de 100 milhões de dólares a Moçambique destinados a apoiar a segunda fase do projecto de gestão e manutenção das pontes e estradas para o período de 2007-2011. O empréstimo será pago durante 40 anos com uma taxa de juro de 1% e após um período de graça de 10 anos.⁸

Este projecto de gestão e manutenção das pontes e estradas faz parte de um programa decenal concebido para ajudar a estimular o crescimento económico e contribuir para a redução da pobreza graças à melhoria das infraestruturas rodoviárias, às melhores políticas sectoriais e a um aperfeiçoamento da gestão do sector rodoviário.⁹

4 A França partilha fronteiras com Moçambique devido às ilhas de Mayotte e Reunião. As empresas francesas *Total*, *Alcatel*, *Alstom* têm uma forte presença em Moçambique e o maior investimento francês é a empresa de aquacultura *Aquapessa* localizada em Quelimane.

5 Por exemplo, inserido neste grupo, Portugal contribuiu para o orçamento de 2007 do governo moçambicano com 1 milhão de euros.

6 Em 21 de Junho de 2005 os Estados Unidos e Moçambique assinaram um Acordo Bilateral de Comércio e Investimento destinado a incrementar as trocas comerciais entre os dois países, reforçada pela recente iniciativa do Tratado de Investimento Bilateral. Ambas são uma primeira resposta – ainda que modesta – de Washington à penetração económica de Pequim no país. “United States and Mozambique Sign Trade and Investment Framework Agreement”; USTR Press Release. Disponível em http://www.bilaterals.org/article.php?id_article=2142. A USAID não concede ajuda orçamental ao governo de Moçambique, mas é membro do *Performance Assessment Framework Coordination Group* (um mecanismo de controlo e supervisão do emprego das verbas atribuídas a programas de ajuda ao desenvolvimento do país) e preside ao grupo de trabalho sobre o sector privado.

7 Jornal Nacional da TVM de 13 Julho de 2007.

8 Veja-se World Bank: *Country Assistance Strategy Mozambique 2004-2007 (CAS)*. Disponível em http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/07/09/000012009_200407090092054/Rendered/PDF/26747corr.pdf.

9 “Banco Mundial Empréstimo 100 Milhões de Dólares a Moçambique”; 26 de Maio de 2007. Disponível em <http://www.panapress.com>.

Pelo seu lado, e na mesma altura, a Comissão Europeia e o governo moçambicano assinaram um acordo que permitirá a Moçambique receber 50 milhões de euros suplementares no quadro do 9º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED).¹⁰

Com este princípio adicional, o montante total financiado no quadro do 9º FED para este período estima-se em 560 milhões de euros. A soma adicional destina-se ao novo programa de apoio directo ao orçamento de Moçambique para o exercício 2008. O representante da União Europeia fez notar no acto de assinatura que a decisão de conceder uma soma adicional a Moçambique baseia-se na avaliação das necessidades do país e dos seus resultados positivos no quadro do seu Programa de Redução da Pobreza (PARPA).¹¹

Perante esta envolvente e afluxo de apoio económico ao desenvolvimento do país por parte de organizações e instituições internacionais, Pequim não tem ficado de braços cruzados – antes pelo contrário. A penetração económica chinesa em Moçambique é cada vez mais notória e começa também a criar algum receio entre as comunidades empresariais tradicionais e algumas faixas da população, fruto da tipologia de actividades desenvolvidas pela crescente diáspora chinesa no país, as quais se centram maioritariamente nos sectores das indústrias extractivas e da construção civil, como iremos analisar de seguida.

2. As Relações Político-Económicas Sino-Moçambicanas

As relações políticas entre a China e Moçambique têm assistido a um crescente desenvolvimento desde 25 de Junho de 1975, data em que foram estabelecidas relações diplomáticas bilaterais.

Inúmeras foram as visitas oficiais de líderes chineses a Moçambique das quais se realçam: as do Vice-Ministro Li Xiannian (Janeiro de 1979), Ministro dos Negócios Estrangeiros Huang Hua (Abril 1980), Ministro dos Negócios Estrangeiros Wu Xueqian (Maio 1987), Ministro dos Negócios Estrangeiros Qian Qichen (Agosto 1989), Vice-Secre-

10 Entretanto a União Europeia tem pressionado o governo moçambicano a conceder benefícios fiscais às empresas europeias (especialmente as que operam no sector mineiro) similares aos que concedeu a empresas indianas, brasileiras e chinesas. Sem autor; (2006); “União Europeia Exige Benefícios Fiscais Mais Justos”; *O País*; 1 de Dezembro, pg. 9.

11 “Comissão Europeia Concede Ajuda Orçamental a Moçambique”; 3 de Junho de 2007. Disponível em <http://www.panapress.com>.

tário do Comité Permanente do Congresso Nacional do Povo Chen Muhua (Julho 1990), Vice-Primeiro Ministro Zhu Rongji (Julho 1995), Primeiro-Ministro Li Peng (Maio 1997), Vice-Secretário da Comissão Militar Central e Ministro da Defesa Chi Haotian (Novembro 1998), Ministro dos Negócios Estrangeiros Tang Jiaxuan (Janeiro 2000), Vice-Secretário do Comité Permanente do Congresso Nacional do Povo Tian Jiyun (Novembro 2000), Presidente da China Hu Jintao (Fevereiro 2007).

Do lado moçambicano visitaram a China: o Presidente Samora Machel (Maio 1978 e Julho 1984), o Presidente Joaquim Chissano (Maio 1988 e Março 1998), o Primeiro-Ministro Mário Machungo (Outubro 1987 e Maio 1993), o Primeiro-Ministro Pascoal Mocumbi (Outubro 1997 e Outubro 2002), o Ministro dos Negócios Estrangeiros Joaquim Chissano (Setembro 1983), o Ministro dos Negócios Estrangeiros Pascoal Mocumbi (Agosto 1990 e Dezembro 1992), o Ministro dos Negócios Estrangeiros Leonardo Simão (Fevereiro 1998), o Secretário-Geral da FRELIMO Manuel Tomé (Janeiro 1996, Fevereiro 1998 e Março 2000), o Secretário-Geral da FRELIMO Armando Guebuza (Abril 2000). Os Ministros dos Negócios Estrangeiros e do Comércio e Indústria (Leonardo Simão e Carlos Morgado) participaram em Pequim, em Outubro de 2000, no primeiro Fórum China-África, tendo o Presidente Armando Guebuza estado presente na terceira edição deste fórum em Pequim em Novembro de 2006.¹²

No plano das relações comerciais, económicas e da cooperação técnica ambos os países assinaram um Acordo de Comércio e um Acordo de Promoção e Mútua Protecção do Investimento tendo estabelecido uma Comissão Económica e Comercial Conjunta em 2001. Moçambique participou no primeiro Fórum de Comércio e Economia entre a China e os países de língua oficial portuguesa realizado em 2003, voltando a estar presente na segunda edição em 2006 em Macau.

A China perdeu parte da dívida moçambicana que deveria ter sido paga até 1999. Desde o estabelecimento das relações diplomáticas, a China atribuiu a Moçambique apoio nos seguintes projectos: indústria têxtil, indústria naval, prospecção e captação de água, produção de calçado, produção de vestuário, construção de edifícios públicos¹³ e de infraestruturas de comunicação rodoviária e ferroviária e de saneamento básico.¹⁴

12 Actualizado a partir do website do Ministério dos Negócios Estrangeiros da China. Disponível em http://www.chinadaily.com.cn/china/2007-01/26/content_793510.htm.

13 Como o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Centro de Promoção do Comércio e Investimento, o Centro Internacional de Conferências, o edifício de gabinetes dos deputados da Assembleia Nacional e o futuro estádio nacional em Maputo, entre outros.

14 Empresas chinesas estão envolvidas na recuperação da rede de saneamento básico de Maputo, sector onde se assiste a uma interessante competição com o Japão que recentemente financiou a construção de uma

Em 2005, o investimento directo chinês em Moçambique foi de apenas 9 milhões de dólares (mais 4336 mil dólares face ao ano anterior) e a balança comercial entre os dois países foi de 154 milhões de dólares. Em 2006, o investimento chinês passou para os 12,2 milhões de dólares. No entanto e como referiu o Ministro moçambicano da Economia durante um programa da Televisão de Moçambique (TVM), o governo por limitações orçamentais óbvias não tem capacidade para apoiar a comunidade de empresários moçambicanos em parcerias com os seus homólogos chineses que beneficiam de apoios estatais, o que é agravado pelo facto de os primeiros estarem descapitalizados, “porque também nunca o tiveram [capital], nem têm” (*sic*).¹⁵

Tal facto não constitui um impedimento ao investimento chinês, bem pelo contrário, pois confere um *leverage* negocial aos empresários chineses que desejem investir no país, como referiu Yang Baorong, investigador da Academia Chinesa de Ciências Sociais, que estuda a economia e a política de Moçambique.¹⁶ Segundo o conselheiro económico da embaixada da China em Maputo, Chen Chang He, já operam em Moçambique 22 empresas chinesas e o número tem tendência para um franco aumento.¹⁷

Figura 1 - As Trocas Comerciais Sino-Moçambicanas¹⁸

Ano	Volume
2002	48 milhões de dólares
2003	76 milhões de dólares
2004	119 milhões de dólares
2005	154 milhões de dólares
2006	208 milhões de dólares

rede de captação de água para os principais bairros envolventes à capital. O governo de Tóquio ofereceu em 6 de Julho de 2007 uma draga no valor de 2 milhões de dólares que irá operar nos portos da Beira e de Nacala, permitindo a atracagem nestes portos de navios de maior calado. Jornal Nacional da TVM, 6 de Julho de 2007.

15 Declarações do Ministro moçambicano da Economia durante o programa da TVM “Com a Imprensa” emitido em 14 de Junho de 2007. Em Moçambique, o investidor estrangeiro é encarado pelas autoridades como tendo maior credibilidade, profissionalismo e capacidade do que os nacionais, dada a sua qualidade de portadores de capital e *know-how*. Este facto aliado a uma falta de apoios institucionais ao sector privado nacional, resulta no tratamento preferencial das entidades externas (benefícios fiscais e rapidez nos processos decisórios).

16 “País Cada Vez Mais Atractivo para Empresas Chinesas”; 7 de Fevereiro de 2007. Disponível em http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/macau/index.html.

17 “Empresas Chinesas em Exposição de 29 de Agosto a 2 de Setembro”; 25 de Agosto de 2006. Disponível em http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/macau/index.html

18 *China's Diplomacy 2002 edition*; Chapter 4, Section 33 – China's Relations with Mozambique. Disponível em Embassy of the People's Republic of China in the Kingdom of Saudi Arabia <http://www.chinaembassy.org.sa>. “Broader Prospect of Cooperation Between China, Mozambique”. Disponível em <http://www.china.org.cn/english/international/199281.htm>.

Em Novembro de 2006 aquando do Terceiro Fórum China-África em Pequim, o Presidente moçambicano Armando Guebuza confirmou com o seu homólogo Hu Jintao o reforço da cooperação bilateral que passa, entre outras áreas, pela formação de agrónomos moçambicanos, pelo apoio à investigação agrária,¹⁹ pela concretização de parcerias no desenvolvimento de infraestruturas ligadas à construção de estradas, pontes e barragens, e pelo incremento do investimento chinês nas indústrias extractivas e de transportes e comunicações.²⁰

Essencialmente, o investimento chinês começa a ser bastante notório particularmente ao nível da gestão e exploração de recursos naturais, beneficiando da incapacidade do país em pagar em tempo os empréstimos contraídos junto de Pequim, cujas cláusulas de compensação contemplam a possibilidade de o país poder amortizar a dívida em matérias-primas e recursos naturais ou através de concessões de exploração das mesmas.²¹ Assim, Pequim passou em dois anos de 26º para 6º maior investidor no país através da concessão de empréstimos “sem condições”, como referiu e elogiou a Primeira-Ministra de Moçambique Luísa Diogo aquando da visita de Hu Jintao a Moçambique em Fevereiro de 2007.²²

Estes “empréstimos sem condições” tem permitido o franqueamento das portas das oportunidades de investimentos a diversas empresas e grupos económicos chineses e macaenses. Por exemplo, a *Geocapital*, um consórcio financeiro sediado em Macau, detido maioritariamente por Stanley Ho, assinou em Dezembro de 2005 um acordo com a *Mozza Capital*, sociedade financeira que se constituiu em 2006 como o primeiro banco de

19 A China desenvolveu em Moçambique dois projectos agrícolas do tipo “Vila de Baoding”, um programa estruturado de apoio que permitiu maximizar a produção agrícola na cidade de Baoding na província chinesa de Hebei.

20 Moçambique iniciou em Setembro de 2006 um programa escalonado de aquisição de autocarros de transportes públicos à China (a primeira tranche será de 70 viaturas) os quais custam metade do preço face aos adquiridos na Europa ou na África do Sul. “Chinese Buses and Medicines to be Imported”; 2 de Setembro de 2006. Disponível em <http://www.poptel.org.uk/mozambique-news/newsletter/aim304.html#story2>. A questão que se coloca e que não é referida pelo governo é a inexistência de uma rede de manutenção e assistência técnica aos mesmos no país. Este é um problema que se estende por exemplo tanto às motas e camiões de fabrico chinês que circulam em cada vez maior número no país e que têm afectado, por exemplo, a Polícia da República de Moçambique que após ter adquirido cerca de 500 motas, um ano depois debate-se com problemas de manutenção, muito devido à modesta fiabilidade da mecânica das mesmas.

21 Facto reconhecido pelo Ministro moçambicano da Economia durante o programa da TVM “Com a Imprensa” emitido em 14 de Junho de 2007.

22 “Até agora, a China apoiou-nos no que solicitámos, não tem agido como outros parceiros que impõem condições”. Citada em “Governo Elogia Apoios Sem “Condições” Oferecidos pela China”; 8 de Fevereiro de 2007. Disponível em http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/macau/index.html.

investimento de Moçambique, e a Sogir – Sociedade de Gestão Integrada de Recursos – que está ligada ao Gabinete do Plano de Desenvolvimento do Vale do Zambeze, com vista à prospecção, detecção e recenseamento do potencial económico dos recursos naturais da área do rio Zambeze, onde se insere a barragem de Cahora Bassa.²³

Esta é uma área considerada como de investimento prioritário para a China devido aos cerca de 225 mil quilómetros quadrados, mais do dobro da área de Portugal, onde se inclui a barragem de Cahora Bassa e a possibilidade de ali serem criadas mil hídricas para produção de energia e irrigação aliada à riqueza em recursos minerais, como o carvão de Moatize, explorado pelos brasileiros da Vale do Rio Doce, e o facto de possuir 60% das espécies florestais de alto valor económico. No Vale do Zambeze existem ainda 5.5 milhões de hectares propícios para a agricultura irrigada, pecuária, silvicultura, ecoturismo e outras actividades.²⁴

Pequim concedeu 2.3 mil milhões de dólares de empréstimos a Moçambique para a construção das barragens e centrais hidroeléctricas de Mpanda Nkua (que uma vez concluída terá uma capacidade de produção de energia eléctrica da ordem dos 1350 megawatts) e Moamba-Major as quais serão levadas a cabo por empresas chinesas, isto ao mesmo tempo que um plano de três anos orçado em 900 milhões de dólares e destinado à reabilitação das estradas de ligação entre as províncias e as principais capitais de distritos moçambicanos foi lançado pelo governo, cabendo à empresa chinesa de construção civil *Henan International* a execução da maior parte das obras.²⁵ Esta mesma empresa,

23 Este investimento visa a viabilização da colonização do Vale do Zambeze onde é suposto vir a instalar-se uma ampla comunidade chinesa que alimentará de mão-de-obra outros interesses que Stanley Ho tem estado a projectar na região Centro de Moçambique. Fontes ligadas a Joaquim Chissano (antigo Presidente da República) vêm referindo a existência de um acordo com a República Popular da China para que seja privilegiada a fixação de milhares de famílias chinesas no Vale do Zambeze. “Stanley Ho no Banco de Desenvolvimento e Comércio”; 11 de Julho de 2006. Disponível em http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/macau/index.html.

24 Em Junho de 2006 deslocou-se ao Vale da Zambézia uma delegação de empresas chinesas chefiada por Wang Cheng An, secretário-geral do Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa, sediado em Macau.

Da missão fizeram parte as empresas *Zhen Hua Harbour, China National Construction and Agricultural Machinery Import & Export Co, China Minmetals Co, China International Engineering & Materials Co, China Chem, China Harbour* e o banco EXIM. A delegação deslocou-se a Moçambique por iniciativa da empresa ZAMCORP, criada em Abril em Maputo, com capitais moçambicanos, macaenses e portugueses, e que se destina à captação preferencial de investimentos chineses para o Vale do Zambeze. “Moçambique Quer Reforço das Ligações com a China”; 1 de Junho de 2006. Disponível em http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/macau/index.html.

25 Apenas 6 mil quilómetros dos 30 mil da rede de estradas moçambicana estão asfaltados. “Mozambique Plans to Invest US\$900 Million in Linking Roads”; 22 de Novembro de 2006. Disponível em <http://www.osisa.org/node/6388>.

que pertence ao *China Henan International Cooperation Group*,²⁶ foi a responsável pela construção da estrada de 154 quilómetros entre Muxungue (provincia de Sofala) e Inchope (provincia de Manica) a qual permitiu concluir uma ligação asfaltada contínua entre o Norte e o Sul de Moçambique em meados de 2007.²⁷ 225,8 milhões de dólares foram também desbloqueados pelo Banco Chinês de Importação e Exportação para os estudos relativos à construção de uma barragem no rio Incomati, a cerca de 80 quilómetros a Sul de Maputo.²⁸

O futuro estádio nacional de Moçambique com a capacidade para 42 mil espectadores será também financiado e construído totalmente pela China, tendo na cerimónia de assinatura do contrato, o embaixador chinês Hong Hong afirmado que o projecto seria uma “demonstração da forte amizade e da cooperação que une os dois países”.²⁹ Ao nível da construção civil, Pequim implementou e inaugurou até finais de 2006, trinta e um projectos de infraestruturas diversas.

Igualmente, o Vice-Presidente do Conselho para o Comércio China-África, Xie Boyang, declarou que a China irá construir em 2007 o primeiro parque industrial de tecnologias de informação de África em Moçambique.³⁰ Também têm circulado notícias quanto à possível instalação em Moçambique, por parte da Lenovo, de uma fábrica de montagem de computadores, a qual entraria em competição directa no continente com a *Mecer* e a *Sahara* (sitas na África do Sul) e a *Globe Computers* (no Malawi).³¹

No plano cultural, educacional e da saúde, Xangai e Maputo são actualmente cidades geminadas. Pequim tem oferecido anualmente, desde 1992, cinco bolsas de estudos universitários a nacionais moçambicanos, tendo desde aquele ano estudado na China cerca de 80 moçambicanos. Pequim tem enviado anualmente para Moçambique cerca de uma dúzia de médicos e enfermeiros para trabalharem no hospital de Maputo e na provincia de Sofala, ao mesmo tempo que tem facilitado a importação por Moçambique de um grande volume de medicamentos anti-maláricos (como o Harenate e o Alfand) e

26 Um dos maiores grupos de construção civil chinesa que opera em 20 países asiáticos e africanos entre os quais Angola e Moçambique.

27 “Chinese Company Begins Final Stage of Work on Muxungue-Inchope Road in Mozambique”; 10 de Janeiro de 2007. Disponível em <http://www.osisa.org/node/7138>.

28 *Oje*; 21 de Março de 2007; p. 5.

29 “Mozambique: China to Build National Stadium for Mozambique”; 10 de Outubro de 2006; Disponível em <http://www.osisa.org/node/6260>.

30 “China to Establish an IT Industrial Park in Mozambique”; 24 de Novembro de 2006; Disponível em <http://www.osisa.org/node/5683>.

31 “Mozambique to Assemble Computers?”; 27 de Setembro de 2006. Disponível em <http://soyapi.blogspot.com/2006/09/mozambique-to-assemble-chinese.html>.

retro-virais e equipamento médico de fabrico nacional, permitindo a Maputo a redução na despesa da saúde através da eliminação de intermediários.

Adicionalmente e neste campo cooperativo, em Novembro último - à margem da cimeira do Fórum China-África, num encontro entre os dirigentes chineses e moçambicanos - a China atribuiu a Moçambique o "Estatuto de Destino Autorizado". Moçambique passa, assim, a integrar uma lista de 29 países africanos - e dos quais já fazem parte alguns países da África Austral como a Tanzânia, o Zimbabwe, as ilhas Maurícias, a Zâmbia, a Namíbia e Madagáscar - classificados como destino turístico "recomendado" para os turistas chineses. Através deste Estatuto, o Estado chinês permite que os seus cidadãos - estima-se que a China seja, em 2020, a maior fonte mundial de turistas, com mais de 115 milhões de chineses a viajar fora do país - visitem outros países sem necessidade de autorização da saída, através de agências de viagem autorizadas pelo governo. Nesta medida, existe mesmo uma forte expectativa para que a China invista na área da hotelaria moçambicana, criando novas estruturas.³²

Em Fevereiro de 2007, durante a visita de Hu Jintao a Moçambique, o seu homólogo moçambicano reiterou a prossecução da linha de conduta das relações bilaterais assente em três pilares:

- (1) na troca e intercâmbio de visitas ao mais alto nível quer de membros do governo, poder legislativo e partidos políticos;
- (2) no aprofundamento da cooperação económica nas áreas agrícolas, mineira, construção de infraestruturas e desenvolvimento e formação de recursos humanos;
- (3) fortalecimento da coordenação e cooperação bilateral para questões de natureza internacional e regional.³³

Aquando da sua estada em Maputo, Hu Jintao inaugurou o primeiro projecto-piloto da China em termos de cooperação em tecnologia agrícola no Instituto de Investigação Agrária de Moçambique (IIAM), onde decorreu uma cerimónia de entrega pelo Chefe

32 China Grants Mozambique Tourism Destination Status ; Disponível em http://english.focacsummit.org/2006-11/04/content_5049.htm. Entretanto, em Junho de 2007, a *National Geographic Society* dos Estados Unidos visitou Moçambique com o intuito de iniciar um programa de divulgação e promoção turística do país através dos meios de comunicação que detém. No final da visita foi conferido a Moçambique o estatuto de grande potencial turístico, sendo o primeiro país africano a receber tal classificação.

33 "China, Mozambique Issue Joint Communique"; 9 de Fevereiro de 2007; Disponível em <http://english.cri.cn/2946/2007/02/09/189@194445.htm> e também em <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zjzg/fzs/gjlb/3044/3046/t82766.htm>.

de Estado chinês de uma placa alusiva ao lançamento da construção, na Cidade de Nampula, do Centro Demonstrativo de Tecnologia Agrária, tendo na ocasião Armando Guebuza enaltecido o papel da China no apoio ao desenvolvimento do país. Em 6 de Junho de 2007, foi assinado um acordo para a construção de um centro de pesquisa agrícola em Maputo, pelo chefe de uma delegação chinesa do Ministério da Agricultura da China, Yang Hi, e pelo Ministro moçambicano das Ciências e Tecnologias, Venâncio Massingue, e cujas primeiras pesquisas serão reservadas à produção de arroz, soja e milho.³⁴

Mesmo assim, e apesar das declarações de boas intenções, ainda subsistem bastantes obstáculos a uma maior interacção entre a China e Moçambique e a China e os restantes países de língua portuguesa, facto que foi realçado aquando do encerramento do terceiro encontro entre Empresários da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da China, que decorreu em Março de 2007 em Maputo, no qual o Ministro da Indústria e Comércio de Moçambique, António Fernando, defendeu a necessidade de evitar a repetição do fracasso de algumas parcerias acordadas no passado. “A celebração de diversos memorandos de entendimento entre os empresários aqui presentes é uma vitória, mas começa uma nova etapa, porque há que materializar as parcerias em algo palpável”, disse, no final dos trabalhos do fórum que Pequim lançou em 2003, usando o território de Macau como elo de ligação para estreitar a cooperação e o intercâmbio entre empresas dos dois blocos. Durante este encontro foram rubricados 17 acordos de parceria nos mais variados domínios de negócios.³⁵ Entre os acordos que foram estabelecidos inclui-se um que envolve a Câmara de Comércio de Moçambique (CCM) e a *China Council For Promotion of International Trade* (CCPIT), a *China Languang Group Company Limited* e a Companhia de Construção INFRA de Moçambique, bem como outro entre a Câmara de Comércio de Moçambique e a Câmara de Comércio de Angola.³⁶

34 “China Constrói Centro de Pesquisa Agrícola em Moçambique”; 7 de Junho de 2007. Disponível em <http://www.panapress.com>.

35 No encontro participaram empresários ligados aos sectores têxtil, alimentar, calçado, construção, banca, seguros, hotelaria e turismo, biotecnologia, entre outros. Além de empresários, a reunião juntou ainda representantes de instituições de promoção de comércio e investimentos, câmaras de comércio e associações empresariais da China e da CPLP. Moçambique liderou a lista de inscrições, com a participação de 253 empresas. A China e Macau, com a participação de mais de 40 empresas, e Portugal, com 24 inscrições surgiram logo a seguir.

36 “Governo Pede Concretização das Acordadas Parcerias China-CPLP”; 22 de Março de 2007. Disponível em http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/macau/index.html.

3. A Cooperação Militar Sino-Moçambicana

Esta vertente da cooperação bilateral sofreu um notório incremento desde o início do século XXI, sendo Moçambique um dos países africanos onde a China tem um adido de defesa, o que não deixa de ser relevante relativamente à importância conferida por Pequim ao “país dos mambas”. Em 2001, o Vice-Chefe do Departamento Geral de Estado-Maior do Exército Popular de Libertação (EPL) visitou Moçambique e no ano seguinte foi a vez do Vice-Director do Departamento Geral de Política do EPL. Estas duas visitas serviram de base para um maior estreitamento das relações militares bilaterais, as quais passaram a enfatizar as áreas da formação e treino militar, aquisição de fardamento e equipamento de apoio logístico e de transportes (avaliado em 2 milhões de dólares), e na construção do bairro residencial militar de Albasine em Maputo para os Oficiais das Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM), com um custo estimado de 7,5 milhões de dólares e inaugurado em 2001.³⁷

Em Junho de 2005 o Ministro da Defesa de Moçambique, Tobias Dai visitou Pequim, onde após um encontro com o seu homólogo chinês, o General Cao Gangchuan, recebeu a promessa de reforço da cooperação militar bilateral através do fornecimento às FADM de viaturas de transporte de pessoal e fardamento.

Em 8 de Setembro de 2006 o Adido de Defesa chinês em Moçambique, o Coronel “Tirocinado” Xu Shulai visitou a Academia Militar Marechal Samora Machel em Nampula onde procedeu à doação de vários computadores e duas máquinas fotocopiadoras, tendo prometido na altura estudar a possibilidade de a China apoiar a construção de um bairro residencial para os Oficiais em serviço em Nampula. O Adido de Defesa chinês fez-se acompanhar pelo Coronel Lingde Mendi e pelo Tenente-Coronel Wei Ji.³⁸

A 28 de Outubro de 2006 foi a vez do Comandante da Academia da Força Aérea do Exército Popular de Libertação, o General Liu Xian Hua, visitar a Academia Militar, onde teve oportunidade de aquilatar sobre as possibilidades de a China poder vir a apoiar a frequência de cursos de aperfeiçoamento na China para os futuros pilotos aviadores moçambicanos, os quais estão a ser formados com o apoio da Academia da Força Aérea de Portugal.³⁹

Em Abril de 2007, uma delegação militar da República Popular da China liderada pelo Vice-Director do Departamento Geral de Política do EPL, o Comissário Dong

37 Bernardo Nakatempo; (2006); “Infraestruturas Militares Estão a Produzir Dinheiro para o Estado”; 25 de Setembro (Revista das Forças Armadas de Defesa de Moçambique) nº128; pp. 20-23.

38 O autor teve oportunidade, na ocasião, de trocar algumas impressões de forma informal com os elementos desta delegação chinesa.

Chiangyou, visitou novamente Moçambique no quadro da avaliação e aprofundamento da cooperação militar entre os dois países. Na ocasião, o Ministro moçambicano da Defesa, Tobias Dai, declarou à imprensa que a visita se seguiu a uma reunião realizada em Fevereiro último em Maputo entre o Presidente moçambicano, Armando Guebuza, e o seu homólogo chinês, Hu Jintao, a qual permitiu abordar a cooperação militar bilateral. “Esta delegação está aqui para fazermos juntos a avaliação do nosso trabalho e estabelecermos directivas para o próximo período”, declarou Tobias Dai, acrescentando que os dois países assinaram um protocolo, nos termos do qual a China deverá conceder uma ajuda de um milhão e 500 mil dólares americanos para melhorar as capacidades logísticas das Forças Armadas de Moçambique. “Esta soma ajudará a cobrir o orçamento das Forças Armadas em matéria de defesa para este ano”, indicou o governante moçambicano.

Além da reunião com altos responsáveis moçambicanos, a delegação chinesa visitou igualmente a base aérea de Mavalane, perto do aeroporto de Maputo, o quartel de Boane, o bairro de Oficiais das FADM de Albasine construído pela China, uma fábrica de confecção de uniformes do Exército moçambicano, e a Academia Militar Samora Machel em Nampula.⁴⁰

No plano mais inclusivo não deixa de ser interessante referir o apoio dado pela China à Academia Militar Samora Machel que iniciou a sua actividade lectiva em 2004 e que conta com a uma assessoria técnico-militar permanente por parte de Portugal.

Pequim doou à Academia uma viatura de transporte de pessoal e uma viatura pesada, uma ambulância, quinze computadores, um scanner, duas fotocopiadoras, três impressoras a laser, dois *data-show*, e uma máquina de filtragem de água com capacidade para filtrar 1200 litros por hora, e informou o comando da Academia Militar da sua disponibilidade para montar um Instituto Confúcio nas instalações desta em Nampula com o fim de ministrar o ensino de mandarim.⁴¹

39 O Brasil também já se disponibilizou a fornecer formação técnica complementar aos futuros pilotos-aviadores moçambicanos tendo chegado a manifestar a possibilidade de doar aeronaves de treino à Força Aérea moçambicana para tal efeito.

40 “Moçambique e China Avaliam Cooperação Militar”; 27 de Abril de 2007. Disponível em <http://www.panapress.com>.

41 As escolas de Moçambique estão mesmo a equacionar a hipótese de introduzir a língua chinesa nos seus currículos atendendo ao “peso” que o idioma está a ganhar no mundo, afirmou em Dezembro de 2006 o Ministro da Educação e Cultura de Moçambique, Aires Aly. Citado em “País Cada Vez Mais Atractivo para Empresas Chinesas”; 7 de Fevereiro de 2007. Disponível em http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/macau/index.html. No entanto as doações materiais chinesas criaram problemas ao comando da Academia Militar tanto ao nível de questões tão simples como a aquisição de tinteiros para as impressoras como a manutenção de viaturas e material informático (com excepção dos computadores) devido à inexistência de peças e de assistência técnica em Nampula e ela ainda ser insuficiente em Maputo. Em Julho de 2007, o vice-Comandante da Academia Militar visitou o Vietname e a China em busca de apoio à construção e recuperação dos blocos residenciais para militares em serviço na Academia e no fornecimento de viaturas e meios informáticos.

Neste projecto a China não está sozinha, “competindo” directamente com países como Portugal,⁴² os Estados Unidos,⁴³ o Reino Unido,⁴⁴ e a França,⁴⁵ ao mesmo tempo que outros países já demonstraram interesse no apoio ao funcionamento da Academia.⁴⁶

A Índia devido à dimensão da sua diáspora no país também assinou um memorando de entendimento ao nível da cooperação militar, o qual foi proposto inicialmente por Moçambique e assinado em 5 de Março de 2006 aquando da visita do Ministro da Defesa Tobias Dai. O memorando contempla a cooperação nas áreas técnica, de apoio logístico, ensino e treino. Nele ficou acordado a execução de patrulhamentos conjuntos da costa moçambicana,⁴⁷ aquisição e manutenção de viaturas, navios e aviões, e reabilitação de infraestruturas militares.⁴⁸

42 Que apoia o projecto desde 2002 e mantém esse apoio técnico na organização e funcionamento dos cursos de Infantaria, Artilharia, Blindados, e Administração Militar (no âmbito do Exército); de Marinha e Fuzileiros (no âmbito da Marinha); e de Pilotos-Aviadores (no âmbito da Força-Aérea) através de assessores permanentes e temporários da Academia Militar, Escola Naval e Academia da Força Aérea. Portugal doou livros para a biblioteca, computadores e material informático, e construiu um pequeno centro de medicina e enfermagem. Em Setembro de 2006, o Secretário de Estado da Defesa e Assuntos do Mar visitou a Academia Militar, tendo em Fevereiro de 2007 sido a vez do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, mês em que o reitor da Universidade Lusófona também se deslocou a esta Academia.

43 O General comandante da Academia Militar moçambicana visitou a Academia Militar de *West Point* em Novembro de 2006 e os Estados Unidos montaram um laboratório de língua inglesa na Academia. Também em Novembro de 2006 elementos da USAID visitaram a Academia. Em Fevereiro de 2007 foi a vez do Adido de Defesa dos Estados Unidos.

44 Que doou 265 mil libras para a reabilitação das instalações que permitiram o arranque da Academia e em Janeiro de 2007 propôs a criação de um centro de Instrução de Operações de Apoio à Paz em Nampula, tendo visitado a Academia e a Escola Militar para este efeito.

45 Paris assinou um acordo de cooperação bilateral em 1 de Junho de 2004 que incide no treino de militares moçambicanos para operações de apoio à paz através do contingente francês estacionado na ilha de Reunião que em Junho de 2004 efectuou um exercício conjunto em Nacala. A França instalou uma sala de língua francesa entre Outubro e Novembro de 2006 na Academia Militar Samora Machel, o que permitiu inserir a língua francesa como unidade curricular dos cursos daquela, ainda que restrita ao primeiro ano geral. O objectivo passa também por formar Oficiais moçambicanos em serviço em Nampula para eventuais operações de apoio à paz em países da África francófona.

46 As chefias militares sul-africanas (Chefe de Estado-Maior da Força-Aérea), suecas e brasileiras através dos respectivos Adidos de Defesa também tiveram oportunidade de visitar a Academia Militar em 2006.

47 A quase inexistência de meios de patrulhamento da costa moçambicana rica em recursos piscícolas, tornam-na num alvo muito apetecível para a pesca ilegal por parte de arrastões franceses, espanhóis, indianos, sul-africanos e chineses. Várias têm sido as acusações de pescadores moçambicanos que apontam para o facto de os pesqueiros chineses estarem a capturar em massa tartarugas e tubarões, cujas barbatanas são bastante apreciadas em termos medicinais e alimentares na China, atingindo preços bastante elevados no mercado local, sendo este tipo de pesca uma prática endémica na região de Angoche (conversa do autor com o comandante da capitania e o chefe da polícia de Angoche). Em Outubro de 2005, um navio de pesca chinês foi apreendido no porto de Maputo com mais de 4 toneladas de barbatanas de tubarão. A questão dos meios humanos e materiais empregues no patrulhamento das águas moçambicanas é bastante sensível, escusando-se compreensivelmente as chefias militares a referirem publicamente os efectivos empenhados nestas missões, muito devido à escassez dos mesmos e de verbas para poderem operar numa base de continuidade.

48 “Índia, Mozambique Sign MoU in Defense Cooperation”; 7 de Março de 2006. Disponível em <http://www.panapress.com>.

Em Março de 2007 os Estados Unidos através do Departamento de Defesa doaram a Moçambique três pequenas lanchas-patrolha no valor de 140 mil dólares, tendo o encarregado de negócios em Moçambique Daniel Johnson, anunciado que até final de 2007 mais dois pequenos patrulhas no valor de 400 mil dólares seriam também doados ao abrigo do programa *African Maritime Governance Initiative*.⁴⁹

Posteriormente, em Maio, os Estados Unidos assinaram também um acordo de cooperação em termos de apoio mútuo no plano logístico, combate e prevenção da sida, e formação e treino de quadros de pessoal militar moçambicano para operações de manutenção de paz.⁵⁰ Na verdade, Washington irá passar a deter a possibilidade de escalar portos moçambicanos e reabastecer navios de guerra que patrulhem o Oceano Índico, ainda que ironicamente o acordo tenha sido assinado pelo Contra-Almirante Michael Lyden, em representação do USEUCOM. O acordo sobre o qual não foram divulgados montantes (a maior parte dos quais sob a forma de doações), contempla ainda o auxílio norte-americano em situações de catástrofe, de desastres naturais, e outras “contingências não previstas”(segundo as palavras do Adido de Defesa norte-americano em Moçambique, o Tenente-Coronel John Roddy).

Figura 2 - Instituições e Organizações Chinesas que Operam Directa e Indirectamente em Moçambique

Instituição/Organização Chinesa	Alvo
Embaixada da China; Ministério dos Recursos Hídricos; Ministério da Defesa, Ministério dos Negócios Estrangeiros; Ministério do Comércio; <i>Anhui Foreign Construction Group; China Metallurgical Construction Corporation; China Geo-Engineering Corporation; Chico; Sinohydro; China Council For Promotion of International Trade (CCPIT); China Languang Group Company Limited; Geocapital; China Grains & Oil Group</i>	Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério da Defesa; Ministério da Agricultura; Ministério da Cultura e Turismo; Ministério das Obras Públicas; Câmara de Comércio de Moçambique; Academia Militar Marechal Samora Machel

Pelo acima referido, extrapola-se uma crescente dinâmica ao nível da cooperação militar de Moçambique com vários países, sendo a China e os Estados Unidos aqueles

49 Comparativamente, Portugal doou em Junho de 2007, ao Centro de Formação de Fuzileiros na Catembe 6 botes semi-rígidos.

50 Em Julho de 2007, Moçambique tinha militares em missões da ONU no Sudão, República Democrática do Congo e Uganda.

que efectuem uma ligação mais estreita e coordenada entre a componente política, económica e militar – com uma vantagem para Pequim.

No caso chinês esta correspondência entre o plano político e o operacional é ainda mais visível, especialmente ao nível da construção civil e da exploração dos recursos naturais moçambicanos (principalmente madeiras exóticas). Assim, este envolvimento chinês nos sectores da construção civil, do corte e exportação de madeira, e na exploração mineira (por enquanto em menor escala) pela sua importância e impacto que estão a ter na economia nacional, mas fundamentalmente na economia local moçambicana, merece agora um abordagem mais específica, restrita, respectivamente, à província de Maputo e Maputo cidade (construção civil), e Zambézia e Nampula (madeira).

4. O Envolvimento Chinês na Construção Civil em Moçambique

Desde 2000 que se assistiu a um verdadeiro *boom* na participação de empresas chinesas em projectos de construção civil na província e cidade de Maputo.

Como já foi referido, Pequim financiou e empresas chinesas construíram na totalidade o edifício e anexo para gabinetes da Assembleia da República (em 1999, com um custo de 20 milhões de dólares), o Centro de Conferências Joaquim Chissano (em 2003, orçado em 5 milhões de dólares), o Ministério dos Negócios Estrangeiros (em 2004, com um custo de 12 milhões de dólares) e o bairro residencial no subúrbio de Magoanine em Maputo para oficiais das FADM.⁵¹ O novo centro comercial de Maputo foi construído maioritariamente por uma empresa chinesa, apesar do investimento ser maioritariamente da diáspora empresarial indo-moçambicana. O próximo grande projecto do governo em Maputo e financiado por Pequim será o do novo estádio nacional.

Na cidade da Beira, empresas chinesas construíram a fábrica de processamento de soja a qual pertence à empresa chinesa *China Grains & Oil Group* com um custo total de 10 milhões de dólares, bem como um conjunto de viveiros e armazéns frigoríficos para a exportação de marisco, orçados em 12 milhões de dólares.⁵²

A embaixada chinesa em Maputo (com recentes instalações) desempenha um papel fundamental como *interface* de informação para oportunidades de negócio para as

51 Veja-se Joshua Kurlantzick; (2007); *Charm Offensive: How China's Soft Power is Transforming the World*; New Haven, Yale University Press; pp. 100-101.

52 Tóquio doou 15 milhões de dólares destinados a um projecto de dragagem permanente do porto da Beira permitindo assim a ancoragem de navios de maior calado. Disponível em <http://www.africa.upenn.edu/Newsletters/mozno21.html>.

empresas de construção civil da China, cujo mecanismo operativo foi descrito anteriormente. Mesmo quando a construção de infraestruturas não resulta de empréstimos por parte da China, mas sim de outras entidades internacionais ou governamentais moçambicanas, o pessoal diplomático chinês transmite para a China toda a informação relativa aos requisitos associados ao concurso público de adjudicação das obras, sendo as propostas das empresas chinesas concorrentes entregues também pela via diplomática.⁵³

A maioria das empresas concorrentes já têm alguma implantação e experiência no continente africano e são normalmente o *Anhui Foreign Construction Group*, a *China Metallurgical Construction Corporation*, a *China Geo-Engineering Corporation*, a *Chico*, e a *Sinohydro*.⁵⁴ Assim, estas empresas têm ganho a maioria dos concursos para a construção de estradas e pontes (a mais emblemática das quais a de uma ponte sobre o rio Rovuma que permitirá ligar Moçambique e a Tanzânia), apresentando custos 25 a 50% mais baixos que os seus concorrentes sul-africanos e europeus.⁵⁵ Para as empresas sul-africanas que já estão no mercado moçambicano há mais de dez anos, tal diferença só se pode justificar pelos custos de mão-de-obra até aos 15%, sendo o restante diferencial o resultado de subsídios feitos pelo Estado chinês às suas empresas,⁵⁶ o que torna as suas propostas praticamente irrecusáveis em termos financeiros, o mesmo não acontecendo em termos de qualidade de construção, a qual deixa algo a desejar.⁵⁷

53 Consulte-se o *site* da embaixada chinesa em Moçambique disponível em <http://mz.mofcom.gov.cn> e o *site* do Ministério do Comércio da República Popular da China em <http://mofcom.gov.cn>.

54 Em 2006, o valor acumulado dos contratos atribuídos a empresas de construção civil chinesas em África foi de 34 mil milhões de dólares, colocando 43 destas companhias entre as 150 mais importantes a nível mundial. Barry V. Sautman; (2006); "Friends and Interests: China's Distinctive Links with Africa"; Center on China's Transnational Relations; Working Paper nº12. Disponível em <http://www.cctr.ust.hk/articles/pdf/WorkingPaper12.pdf>; pg. 31.

55 Conversa do autor com um responsável do Departamento da Autoridade Nacional Moçambicana de Estradas.

56 As empresas de construção chinesas recebem crédito para realizarem estudos de fiabilidade, garantias governamentais sobre os empréstimos contraídos, créditos para financiarem os custos dos projectos e linhas de crédito bonificado para a aquisição de maquinaria. Este apoio é reconhecido pelas empresas como o segundo factor mais importante na sua tomada de decisão em investirem em África. Apesar de ser do conhecimento geral, a existência dos subsídios do governo de Pequim continua (compreensivelmente) a não ser confirmada pelo conselheiro económico da embaixada da China em Maputo.

57 Conversa do autor em Maputo com um engenheiro sul-africano e um arquitecto brasileiro ligados respectivamente a uma empresa sul-africana e europeia de construção civil. Ambos referiram que a qualidade de construção é acima da média mas que a médio prazo o baixo custo das obras se farão sentir em problemas de acabamentos, canalizações e ligações eléctricas (em termos imobiliários) e na mais rápida degradação dos pisos asfaltados devido à utilização de menores camadas de gravilha e de alcatrão nas estradas por parte das empresas chinesas.

Na realidade, parte dos preços competitivos apresentados pelas empresas chinesas também se devem ao facto de utilizarem exclusivamente mão-de-obra chinesa com um índice de produtividade substancialmente mais elevado que o da moçambicana, com trabalhadores dispostos a suportar condições de trabalho mais difíceis, e pela existência de menos perdas de materiais de construção devido a furtos, os quais são um onerador substancial dos custos em Moçambique.⁵⁸

Ao nível do saneamento básico, as empresas chinesas têm estado a efectuar a recuperação da rede da cidade de Maputo (custo de 30 milhões de dólares), da Beira e de Quelimane (custo de 15 milhões de dólares) e de Nampula (custo de 5 milhões de dólares).⁵⁹ É também muito provável que a China venha a ter empresas suas associadas à construção de um grande projecto de irrigação para o Sul de Moçambique, financiado em parte pelo Banco Mundial e União Europeia, caso estas duas organizações não estabeleçam condições relativamente à nacionalidade das empresas concorrentes.

Como já foi referido, Pequim concedeu 2.3 mil milhões de dólares de empréstimos a Moçambique para a construção das barragens e centrais hidroeléctricas de Mpanda Nkua e Moamba-Major as quais serão levadas a cabo por empresas chinesas.

O projecto de Mpanda Mkua é particularmente ilustrativo da forma como algumas envolventes económicas, ambientais, sociais e técnicas foram subalternizadas, levando à retirada de investidores internacionais como o Banco Mundial e ao assumir da totalidade do financiamento pelo Banco de Importação e Exportação da China. A construção da barragem adjudicada à empresa *Sinohydro*⁶⁰ visará direccionar a maioria da sua produção eléctrica para o Sul do país, a qual originará oscilações na corrente do rio de pelo menos duas vezes ao dia, condicionando seriamente o modo de vida das pequenas comunidades pesqueiras localizadas ao longo deste.⁶¹

Alguns especialistas apontam para o facto de o projecto ser igualmente redundante, uma vez que a nova barragem se situa a apenas 70 quilómetros a jusante da de Cahora

58 As empresas de outros países são obrigadas pelo governo moçambicano a contratarem mão-de-obra nacional e a adjudicarem sub-empregadas a empresas locais. As empresas chinesas também não fazem formação nem qualificação técnica de quadros locais. Conversa do autor com um engenheiro civil ligado a uma empresa de construção portuguesa com longa presença em Moçambique.

59 Conversa do autor com um responsável do Ministério Moçambicano das Obras Públicas.

60 A empresa chinesa possui escritórios em Moçambique e tem vindo a ganhar cada vez mais concursos como aconteceu, em 2005, num projecto de tratamento de água em Licuari, Quelimane.

61 Estas considerações ambientais também não foram relevantes na construção da barragem de Merowe no Sudão feita por empresas chinesas. Na Zâmbia, a construção da barragem da garganta do baixo Kafue pela mesma empresa *Sinohydro* conseguiu ser feita no local pretendido pela empresa estatatal ZESCO só após inúmeras pressões políticas sobre a empresa chinesa que pretendia efectua-la numa localização mais favorável economicamente mas mais prejudicial ambientalmente.

Bassa e que todos os esforços e investimentos efectuados até agora na regularização das descargas da primeira de forma a tornar mais sustentável o ecossistema local acabam por ser desperdiçados, o que é agravado pelo facto de a segunda em caso de cheias e abertura das comportas de Cahora Bassa também não ter uma capacidade assinalável de as evitar. Adicionalmente, o facto de a barragem se localizar numa zona onde ocorreu, em 2006, um sismo de 7.5 na escala de Richter e que é considerada como activa pelos sismologistas devido à falha de Shire (que passa a 200 quilómetros da barragem) que parte do Sul do Malawi até aos arredores de Maputo, e a existência da falha de Estima que atravessa a albufeira a 25 metros do paredão da barragem, também não conferem garantias de segurança quanto ao facto de esta condicionante estar devidamente salvaguardada no caderno de encargos, em parte também, e justiça seja feita, devido à inexistência de estudos geológicos concretos sobre esta região.

Ao nível do investimento industrial e portuário, a Agência de Desenvolvimento Económico de Tênghui efectuou dois estudos relativos ao potencial de criação de duas zonas industriais respectivamente em Nacala (província de Nampula) e na Catembe (Maputo) cada um orçado em 200 milhões de dólares. Devido ao elevado investimento necessário para a implementação de tais projectos estes estão actualmente em *stand-by* por insuficiente investimento directo externo.

Em suma, pode-se dizer que entre o sector da construção civil sul-africano, europeu e moçambicano existe o receio de as empresas chinesas poderem vir a obter um quase monopólio do mercado tal como sucede actualmente no Botswana.

Uma possível solução poderá passar por adoptar uma abordagem similar à da China, ou seja, empréstimos e doações com condições. Nesta óptica, a construção da ponte sobre o rio Zambeze orçada em 80 milhões de dólares poderá servir como “balão de ensaio” para este modelo, uma vez que o projecto foi financiado pela União Europeia e nele só participam empresas europeias (suecas, italianas e francesas).

5. Empresários e Madeireiros Chineses na Zambézia e em Nampula ou o “Mandarim em Terra Macua”⁶²

Localizada no entroncamento da via férrea de Nacala com os eixos rodoviários que da província da Zambézia e do litoral servem o Norte e o interior, a cidade de Nampula foi

62 A etnia Macua é maioritária nas províncias do Norte de Moçambique, especialmente Nampula e Cabo Delgado e em menor percentagem na Zambézia.

implantada por Portugal num planalto, para servir como Quartel-General e de operações militares para todo o Norte do país. Ela é atravessada pelo “corredor de desenvolvimento de Nacala”, constituído pelos eixos ferroviário e rodoviário que ligam o litoral (porto de Nacala) com o interior do país e com a República do Malawi. Também é cruzada pelo eixo rodoviário Centro-Nordeste, vital para o desenvolvimento a Norte do rio Zambeze e que, a partir daqui, se ramifica em direcção à província de Cabo Delgado, a Norte, província do Niassa, a Ocidente, e litoral a Oriente. É esta localização que lhe confere o papel de centro económico e de ligação de todo o território a Norte do rio Zambeze.

Todo o Norte de Moçambique alberga um enormíssimo potencial de recursos naturais a maioria dos quais ainda por explorar, sendo o corte e a comercialização de madeira uma das excepções. Este tipo de comércio tanto legal como ilegal tira partido fundamentalmente de duas vias de escoamento marítimo da produção, que são os portos da Beira e Nacala, respectivamente nas províncias da Zambézia e de Nampula.⁶³

O redireccionamento da exploração madeireira para a província de Nampula prendeu-se essencialmente com a rápida redução da matéria-prima disponível e pelo aumento do controlo das restrições do governo provincial da Zambézia à exportação de toros de madeira exótica, especialmente a partir de finais de 2005. Desta forma, os anos de 2006 e a primeira metade de 2007 assistiram a um acentuado crescimento do volume de madeiras nobres não processadas exportadas para países asiáticos através do porto de Nacala, que se tem vindo a materializar conjuntamente com os distritos envolventes à cidade de Nampula (Monapo, Nacarua, Memba, Muecate, Meconta e Murrupula) como um centro vital para muito do corte, comércio e escoamento legal e principalmente ilegal de madeira.⁶⁴

Estruturalmente e em termos de transportes, a centralização da exploração ao longo destas áreas é compreensível pelas vias de comunicação rodoviárias e ferroviárias existentes (linha de caminho-de-ferro em direcção ao Niassa a partir de Nacala)⁶⁵ bem como pelas assinaláveis quantidades de árvores passíveis de corte.

63 Ainda que o porto de Pemba também seja uma via de escoamento muito utilizada.

64 Qualquer viajante que passe por estas zonas (especialmente de noite) facilmente se cruza com camiões carregados de toros de madeiras nobres. São também inúmeras as serrações artesanais (muitas delas comunitárias) localizadas ao longo da estrada Nampula-Nacala que processam e comercializam toros de madeira.

65 A linha de caminho-de-ferro Nacala-Nampula foi construída no início da década de setenta. Posteriormente foi estendida à província de Niassa e ao Malawi através de Nayuchi e Liwonde em Machinga. Antes da guerra civil moçambicana, a maioria das importações e exportações do Malawi e da Zâmbia eram feitas por Nacala e em menor grau pela Beira. Nacala fica a 800 quilómetros de Blantyre e Lilongwe e a Beira

As perspectivas de reactivação a curto prazo da linha ferroviária Nacala-Niassa vêm aumentar ainda mais a apetência por esta região. Através do projecto da empresa concessionária Corredor de Desenvolvimento do Norte, que contempla a construção de um terminal de contentores em Nacala com a capacidade para processar 3 milhões de toneladas de carga por ano (contra as actuais 30 mil toneladas/ano) o comércio entre o Malawi e Moçambique com a China e a Índia será bastante exponenciado, isto nas palavras do administrador da empresa Fernando Couto.⁶⁶

Esta visão coaduna-se com aquela apresentada por Hu Jintao, em Fevereiro de 2007, durante o seu périplo africano, com vista à rentabilização dos portos, por parte da Libéria, dos Camarões e de Moçambique, os quais são três dos maiores produtores mundiais de madeira, sendo a China o maior importador mundial (4 milhões de metros cúbicos de troncos de madeira não processada são exportados da África para a Ásia, dos quais cerca de 70% para a China).

Após um hiato de três anos na compra de madeira liberiana devido ao embargo da ONU para prevenir que o ex-Presidente Charles Taylor usasse os lucros daí obtidos no financiamento da sua guerra pelo controlo da país, a China conseguiu voltar a entrar, em 2007, no mercado liberiano através de promessas de investimento no porto de Buchanan, segundo um modelo de investimento que terá sido proposto relativamente ao porto de Nacala, ainda que, neste caso, Pequim não assuma a totalidade do investimento, competindo ao Estado moçambicano encontrar outros parceiros internacionais. A madeira africana exportada e não processada destina-se ao porto chinês de Zhangjiagang sendo o de Taicang (perto de Xangai) o que se destina a receber madeira vinda da Rússia e do Sudeste asiático.

Para se perceber melhor o interesse chinês pela madeira moçambicana julga-se importante traçar as linhas gerais caracterizadoras do comércio internacional de madeira.

A China e o Japão são, respectivamente, os dois maiores importadores mundiais de madeira tropical, ainda que exista uma divergência quanto ao tipo de importações, com as da China a centrarem-se na madeira não processada (troncos) e as do Japão na

a mais de 900. A linha de Nacala foi encerrada em 1984 após várias das suas secções terem sido destruídas pela RENAMO. Finalmente a reabilitação do último trecho de 77 quilómetros entre Cumaba e Entre Lagos foi iniciada em Abril de 2007 e uma vez concluída permitirá reabrir a linha de comunicação ferroviária mais curta entre o Oceano Índico e o Malawi. O projecto sofreu diversos atrasos devido à empresa brasileira Vale do Rio Doce que explora a mina de carvão de Moatize não ter obtido uma concessão de exploração da linha por parte de ambos os governos.

66 "Operator of Mozambique's Nacala Port Plans to Build Africa's Largest Trans-shipment Terminal"; 12 de Dezembro de 2006. Disponível em <http://www.osisa.org/node/6733>.

processada.⁶⁷ Graças a esta disparidade de produtos madeireiros importados, a China é também o segundo maior exportador de madeira processada. Desde 1993 as importações chinesas de troncos de madeira decuplicaram devido a factores como o seu crescimento económico explosivo que gerou um *boom* de construção, às fortes restrições nacionais ao abate de árvores desde 1998⁶⁸ (ano das catastróficas cheias do rio Yangtze agravadas em grande parte pela desflorestação que acelerou a erosão dos solos), e a uma moeda forte que torna mais baratas as importações, cifrando-se actualmente nos 12,1 milhões de metros cúbicos/ano. Mesmo assim, o consumo *per capita* ainda está abaixo da média dos países desenvolvidos (as excepções óbvias são as cidades de Xangai, Pequim e Guangzhou), o que sugere a continuidade de um crescimento das importações a médio prazo.⁶⁹ Desta forma, os maiores fornecedores de madeiras exóticas ainda se situam na África equatorial e no Sudeste asiático, mas o elevado ritmo de corte das árvores e a crescente pressão e sensibilização dos governos regionais para a necessidade de aumentarem os mecanismos de controlo e fiscalização, tendem a direccionar o investimento extractivo chinês mais para Sul, no caso do continente africano.⁷⁰

Moçambique é um dos países com maior potencial extractivo (cerca de 19 milhões de hectares de área produtiva), a que se alia uma frágil rede de controlo e fiscalização do abate e comércio de madeira, não obstante as sucessivas leis exaradas pelo Estado moçambicano no sentido de salvaguardar a exploração racional e equilibrada deste recurso natural. Estima-se que entre 50 a 70% da produção anual do país seja feita através do corte ilegal, o que pode prefazer cerca de 180-200 mil metros cúbicos/ano, que valerão entre 25 a 30 milhões de dólares e representarão uma perda de impostos para o Estado da ordem dos 3 a 5 milhões de dólares. Segundo alguns relatórios, a exploração está a ser feita duas a quatro vezes acima da capacidade de regeneração e de sustentabilidade, focando-se em espécies muito específicas como o pau-ferro e o manzo, panga panga e chanfuta (estas duas últimas muito apreciadas para o fabrico de soalhos, mobiliário e artigos desportivos) e que dadas as características da savana moçambicana as tornam

67 O terceiro maior importador é a Coreia do Sul. Portugal é o segundo maior importador europeu, logo a seguir à França.

68 Para uma análise da razões da procura chinesa de madeira veja-se o relatório de Catherine Mackenzie para o Fórum das Organizações Não-Governamentais da Zambézia (FONGZA) que refere que a produção de madeira doméstica na China reduziu-se a metade, de 80 milhões m³/ano para 40 milhões de m³, e em 2002, o défice estimou-se em 60 milhões m³/ano". "Um Take-Away Chinês (3)"; 6 de Fevereiro de 2007. Disponível em http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/macau/index.html.

69 United Nations; (2007); UNECE/FAO *Forest Products Annual Market Review, 2005-2006*; p. 254.

70 Veja-se James Kyngé; (2006); *China Shakes the World: The Rise of a Hungry Nation*; London, Phoenix; pp. 144-145.

facilmente identificáveis e passíveis de corte.⁷¹ O metro cúbico de algumas destas espécies pode chegar a atingir os 500 dólares, o que é uma fortuna num país que luta contra a pobreza absoluta, onde mais de metade da população vive com menos de um dólar por dia. Muitos dos empresários chineses estão assim a tirar partido desta fragilidade política e sócio-económica para, através da manipulação dos regulamentos nacionais das florestas, da utilização de informação técnica e de estatísticas falsas, de subornos, e do envolvimento indirecto no corte de árvores, aumentarem as suas exportações de madeira moçambicana para a China através de processos expeditos e ilegais.

A exploração e comércio de madeira no Centro e Norte de Moçambique ainda que pequena se comparada com aquela que é feita nas florestas tropicais húmidas da África equatorial, da América Central e da Amazónia, e no Sudeste asiático, não deixa assim de causar um assinalável impacto negativo nas comunidades locais, fruto essencialmente da ausência de mecanismos de controlo e fiscalização apertados,⁷² bem como da elevada corrupção num país que luta contra a pobreza absoluta.

A lei moçambicana proíbe a exportação de troncos de madeira não processada com o intuito original de fomentar o investimento local no processamento da mesma e criar assim postos de trabalho e gerar consequentemente maiores rendimentos. O país tem dois tipos de licenças para exploração de madeira: a concessão, que pode ser explorada de acordo com um estudo de sustentabilidade e de gestão; e a licença simples que é atribuída apenas a cidadãos moçambicanos e está limitada a 500 metros cúbicos de madeira por ano. Estas últimas são as mais problemáticas pois teoricamente deveriam ser atribuídas a uma área geográfica muito específica, de acordo com um plano de gestão aprovado, mas na realidade não existe qualquer controlo sobre as mesmas, o que as transforma num autêntico catalizador do corte indiscriminado.⁷³ Como referiu um funcionário da repre-

71 EFI; (1999 e 2004); *Country Reports – Mozambique: Current Forest Resource and Market Profile*; EFI, Joensuu (Finlândia). Eureka; (2001 e 2005); *Inquérito à Indústria Madeireira*; Maputo (Moçambique).

72 Moçambique só tinha 400 inspetores florestais em 2007, ou seja 10% do total necessário. Estes trabalham em 57 postos de fiscalização fixos existindo uma Brigada móvel em cada província. Só a província da Zambézia necessitaria de 600 inspetores e só tem 30. O único posto de controlo que “funciona” é o de Nicoadala onde qualquer pessoa que aí pare durante meia-hora para observar os procedimentos de fiscalização rapidamente conclui que a fiscalização incide sobre os veículos ligeiros e semi-colectivos (popularmente designados por “chapas”), e os pequenos operadores de madeira com viaturas de caixa aberta enquanto os grandes camiões dos operadores com ligações políticas passam sem serem sequer inspecionados. Agência de Informação de Moçambique; (2007); “Mozambique: Only 400 Forest Inspectors in Mozambique”. Disponível em <http://allafrica.com/stories/200702090756.html>.

73 Conversa do autor com um elemento de uma organização não-governamental de protecção ambiental sediada em Nampula.

sentação provincial de Nampula da Direcção das Florestas, a atribuição de uma licença não significa que esteja garantida uma exploração responsável dos recursos, o que é facilitado pelas dificuldades de fiscalização e de implementação das leis específicas para esta área, o que torna o corte e a venda fáceis porque a procura é maior que a oferta e as quantias oferecidas substanciais, tendo em consideração o nível de vida.⁷⁴

Esta realidade é perfeitamente espelhada no facto de, não obstante a assinatura em 2003 por parte do governo moçambicano da Declaração Ministerial de Yaounde sobre a Gestão e Fiscalização da Floresta Africana, existirem acentuados “conflitos de interesses” entre a Direcção Nacional da Floresta e Vida Selvagem, os Serviços Provinciais da Floresta e Vida Selvagem, os Serviços Provinciais de Agricultura, e alguns líderes políticos da FRELIMO, constituindo-se assim uma intrincada malha de corrupção financiada por madeireiros asiáticos (chineses e indianos).⁷⁵

Por exemplo, e naquilo que é um procedimento corrente, em finais de 2004, um cargueiro chinês de nome Chang Ping ancorou no porto de Quelimane para carregar 2500 toneladas de troncos de madeira. O exportador local (Madeiras Alman, pertença de um empresário indo-moçambicano) declarou apenas 1074 toneladas, cerca de 4715 troncos. O navio esteve ancorado durante dez dias sendo carregado ininterruptamente 24 sobre 24 horas, estimando-se que tenham sido carregados cerca de 10 mil troncos.⁷⁶

Na realidade, o problema reside no facto de, apesar de a Lei da Floresta e da Vida Animal aprovada em 2000 pelo Parlamento moçambicano proibir a exportação de troncos de madeira obrigando ao seu processamento em território moçambicano, em 2002 e por pressão dos madeireiros, o governo ter aprovado um decreto interno (ilegal) ao abrigo do qual foram reclassificadas as madeiras sujeitas a processamento prévio, as quais passaram a ser uma minoria e sem grande valor comercial para o mercado chinês. Este tipo de procedimentos não confere uma grande fiabilidade às políticas ambientais do governo e não ajudam ao investimento estrangeiro neste sector em prol das comunidades locais.

Com efeito, são conhecidos vários escândalos ligados à exploração descontrolada de madeira, o maior dos quais ocorreu em 2000 na província da Zambézia, onde foi denunciada a inexistência de quaisquer quotas de abate de árvores, pelo que uma quota anual estimada de 18 mil metros cúbicos (tida como um valor sustentável) havia sido

74 Conversa tida com o autor.

75 Conversa do autor com um “intermediário moçambicano” que funciona como um “facilitador” dos madeireiros chineses no distrito de Nampula.

76 Conversa do autor com um elemento de uma organização não-governamental ambiental a operar em Nampula.

excedida desde 1994 numa média de 50 mil metros cúbicos/ano, valor que se manteve pelo menos até 2006 e que pode ser comprovado pelo facto de o número de licenças para corte de madeira ter aumentado entre 2004 e 2006 de 462 para 800, segundo os números da Direcção Nacional das Florestas.⁷⁷ Na província de Nampula a exploração só se iniciou em maior escala a partir de 2002 estando actualmente ao nível dos 50 mil metros cúbicos na província da Zambézia e dos 42 mil metros cúbicos na província de Cabo Delgado.⁷⁸

Face a uma maior mas ainda assim insuficiente sensibilização das populações e comunidades locais levada a cabo por algumas organizações não-governamentais, a maioria dos operadores chineses alteraram o seu *modus operandi*, deixando de controlar todo o processo de corte, transporte e embarque de madeira exclusivamente com nacionais seus, para passarem a financiar pequenos operadores locais no sentido de estes obterem licenças de exploração, deflectindo assim as crescentes críticas e descontentamento da população face a esta “exploração madeireira chinesa” que tem levado inclusivé ao aumento do preço da madeira para o mercado interno, tornando difícil à esmagadora maioria das famílias terem meios financeiros para em caso de infelicidade poderem comprar o mais rústico e simples caixão, cujo preço ronda os 4500 meticais na cidade de Nampula.⁷⁹

77 Potenciadas ainda mais pela linha de caminho-de-ferro do Sena a qual permite o fácil escoamento de madeiras das regiões de Nhaminga e Nhambintane até ao porto da Beira.

78 Valores estimados por uma organização não-governamental. O elemento desta organização com a qual o autor falou por várias ocasiões, chama a atenção para as discrepâncias existentes entre os dados fornecidos anualmente pela Direcção Nacional da Floresta e Vida Selvagem e as Direcções das Alfândegas, o Ministério da Indústria e o Ministério do Comércio.

79 Conversa do autor com um operador chinês da região de Nampula. Esta solução chinesa foi confirmada ao autor por um “intermediário” moçambicano que opera em Nacala. A animosidade crescente da população face aos operadores chineses foi publicamente demonstrada em programas de debate televisivo abertos ao público como o *Sakhula Mahiku* (assuntos diários) do núcleo provincial de Nampula da Televisão de Moçambique (exibido em 15 de Fevereiro de 2007). Muitos dos telefonemas recebidos durante o programa demonstravam um sério descontentamento face à forma como os madeireiros chineses operavam. Os camiões dos madeireiros chineses aliados às intempéries têm contribuído para a degradação, e nalguns casos, a destruição de pequenas pontes sobre as linhas de água existentes ao longo das estradas entre Nampula e Moma e Nampula e Malema, isolando as comunidades locais especialmente nos meses de Janeiro, Fevereiro e Março. A *Millenium Challenge Corporation* dos Estados Unidos anunciou em Maio de 2007 a conclusão das negociações com o governo provincial de Nampula com vista ao financiamento da asfaltagem da estrada Nampula-Moma, povoação onde existe o projecto de exploração de areias pesadas e de pedras preciosas e semi-preciosas. Os trabalhos deverão iniciar-se em 2008. Em 23 de Abril de 2007 após uma visita a Nampula, Afonso Dlhakama, líder da RENAMO apelou na delegação local da Televisão de Moçambique à cessação do corte e exportação de toros de árvores por madeireiros chineses, os quais deveriam investir na construção de fábricas de processamento de madeira em Moçambique e dar emprego à população local.

De facto, nota-se um grande desagrado (mais centrado nas cidades) relativamente às actividades chinesas na região, o que não tem deixado de preocupar a liderança nacional moçambicana, sendo perfeitamente ilustrado pelo facto de aquando da sua “Presidência Aberta” a todas as províncias de Moçambique durante os meses de Maio e Junho de 2007, o Presidente Armando Guebuza, tenha advertido os seus compatriotas num comício realizado em Nacala, contra a xenofobia, sublinhando que os estrangeiros desejosos de abrir negócios legítimos no país são bem-vindos. “Se esses estrangeiros abrirem mais negócios que os moçambicanos, isso deve ser visto como um desafio”, depois de alguns presentes se terem queixado da “proliferação de estrangeiros” que estariam por isso a apoderar-se das oportunidades negociais para os moçambicanos. O Chefe de Estado moçambicano disse não haver nada de anormal em pessoas ganharem a sua vida e criarem empresas noutros países, numa referência aos milhões de moçambicanos que trabalham nos países vizinhos. “Por isso, não nos devemos opôr a estrangeiros que fazem os seus negócios em Moçambique, visto que não nos agradaria se os moçambicanos fossem maltratados noutros países”, realçou.⁸⁰

Mesmo assim têm-se repetido, com cada vez maior frequência, notícias nos jornais que referem casos de exploração de moçambicanos por empresários chineses, em clara

80 As queixas foram efectuadas a Armando Guebuza por elementos da população local e referiram-se concretamente à “proliferação de chineses”. O autor estava em Nacala aquando deste comício a 4 de Maio de 2007. Entre os frequentes casos noticiados de maus tratos a trabalhadores moçambicanos contratados por empresas chinesas refira-se, a título de exemplo, o ocorrido na empresa *China Henan*, uma empresa chinesa contratada pela FIPAG-sede no ano passado para proceder à remodelação do sistema de abastecimento de água, incluindo a conduta geral e efectivação de novas ligações nas cidades de Maxixe e Inhambane, e onde os trabalhadores denunciaram alegadas sevícias e tratamentos desumanos perpetrados por superiores hierárquicos de origem chinesa. Os trabalhadores, para além de serem submetidos a castigos corporais em casos de mau desempenho de tarefas, são também injuriados, sofrem cuspidelas no rosto e muitas vezes são despedidos sem qualquer explicação. Outras queixas dos trabalhadores moçambicanos são a falta de celebração de contratos claros e a discriminação que impera entre moçambicanos e chineses. A discriminação parece não ser só racial, sendo também salarial. A título de exemplo, indicaram que é normal dois motoristas que realizam tarefas similares receberem valores completamente diferentes: “Um motorista chinês recebe quatro vezes mais que um motorista nacional”. “Definitivamente, as Relações Entre Trabalhadores Moçambicanos e Chineses Estão Longe de Serem Consideradas Pacíficas”; 2 de Fevereiro de 2007. Disponível em http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/macau/index.html. Estas crescentes reclamações de cidadãos de países africanos contratados por empresas chinesas levou o Ministério Chinês do Comércio a exarar novas normas de conduta associadas aos projectos de ajuda ao desenvolvimento. Veja-se Chinese Ministry of Commerce; (2006); “Administrative Measures Regarding Safety and Production on Comprehensive Aid Projects”, 1 de Outubro. Disponível em <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/bf/200608/20060802970939.html> (em mandarim). E ainda “Zhongguo qiye jingwai shangwu touxi fuwu zanxing banfa” (Medidas Provisórias para os Trabalhadores Chineses no Estrangeiro ao Serviço de Empresas do Sector de Serviços); Regulation nº16 de 24 de Agosto de 2006. Para uma explicação das razões que levaram ao exarar destas regulamentações veja-se <http://hzs.mofcom.gov.cn/aarticle/bk/200605/20060502146224.html> (em mandarim).

violação das leis nacionais do trabalho, mas que, e não obstante, acabam sempre por serem libertados ou em muitos casos nem sequer serem detidos.⁸¹

Estes casos, alguns deles infundados, surgem essencialmente pelo facto de muitos chineses estarem agora a entrar em áreas e a beneficiarem de oportunidades de negócio tradicionalmente reservadas à comunidade indo-moçambicana, a única que até agora detinha capital e capacidade de investimento. Por exemplo, na cidade de Nampula, a primeira loja chinesa abriu em Agosto de 2006, e o primeiro restaurante chinês em Março de 2007, vendo-se cada vez mais chineses a circular pelas ruas (quase tantos quanto os europeus (não portugueses) – que são cerca de três dezenas – e que estão ligados às inúmeras organizações não-governamentais ali sediadas). Aliás quem se desloque com alguma frequência até ao aeroporto de Nampula, facilmente se deparará com um mini-comité de recepção de chineses a conterrâneos que acabam de chegar ao país e à cidade, algo que era muito raro presenciar em 2006.⁸²

Sintomaticamente, em meados de 2006 facilmente se viam na estrada camiões conduzidos por chineses que transportavam toros de madeira (sândalo, pau-rosa, pau-preto, pau-ferro, panga-panga, chanfuta e manzo) para Nacala.⁸³ No entanto, desde o início de 2007 os condutores chineses de viaturas pesadas deixaram de ser vistos, tendo sido substituídos por moçambicanos que conduzem os camiões durante o dia (mas principalmente à noite) para evitarem a fiscalização dos elementos da Direcção Nacional das Florestas, tendo-se notado a partir do segundo trimestre de 2007 um acentuado acréscimo

81 “Chineses Exploram Moçambicanos e Continuam Fora das Grades”; *Vertical*; 18 de Junho de 2007. “Nigerianos e Chineses Controlam Tráfico Humano em Moçambique”; *Alternativa*, 28 de Junho de 2007. A 26 de Abril de 2007 realizou-se um debate televisivo no programa da TVM “Quinta à Noite” sobre a presença chinesa no país e onde muitos dos telefonemas efectuados demonstravam desagrado pelas acções dos madeireiros chineses e pela corrupção das autoridades portuárias e alfandegárias. Na semana anterior à visita de Hu Jintao a Moçambique (8-10 de Fevereiro de 2007) foram detidos por corte ilegal de árvores vários madeireiros chineses nas províncias de Nampula e Cabo Delgado. Estes seriam libertados na véspera da chegada do Presidente chinês. Para uma defesa do investimento chinês em Moçambique em detrimento do “Ocidental” veja-se Manuel Macie; (2007); “Ainda Sobre as Relações China-África: Entre Legítimas Preocupações e Ciúmes de Concorrência”; *Positiva* nº3; pp. 22-25.

82 O número de cidadãos chineses a viajarem e a desembarcarem no aeroporto de Nampula passou de uma média mensal de 15 a 18 por mês em meados de 2006, para cerca de 45 a 50 em meados de 2007. O autor agradece esta informação a funcionários da Linhas Aéreas de Moçambique, da companhia aérea moçambicana *Air Corridor* e dos Aeroportos de Moçambique em Nampula.

83 80% da madeira exportada pela província de Nampula, via porto de Nacala, para a China é de pau-ferro e manzo, espécies que são das mais procuradas internacionalmente. A partir de 1 de Julho de 2007 o governo moçambicano decretou a proibição total da exportação destes dois tipos de madeira. O pau-rosa e o pau-preto são as únicas espécies a não necessitarem (por enquanto) de licença especial de exportação.

do número de viaturas de transporte de madeira, que passam diariamente em frente à Academia Militar Marechal Samora Machel.⁸⁴

A opção de substituir os condutores chineses por moçambicanos para além de dar menor visibilidade à presença asiática, transmite a noção (ilusória) de que os recursos estão a ser explorados por nacionais, como também permite reduzir nos “custos intermédios de transporte” pois a paragem nos postos de controlo da polícia à entrada e saída de Nampula e Nacala implicava “pagamentos adicionais e oficiosos” de uma quantia (mais elevada no caso de o condutor ser chinês) para que a viatura pudesse seguir para o seu destino, independentemente de o manifesto de carga estar perfeitamente legal.⁸⁵

Em 2007 e para a província de Nampula foram solicitadas 283 licenças de exploração de madeira das quais apenas 87 foram autorizadas pelo governo provincial, denotando, pelo menos publicamente, um maior controlo e gestão dos recursos por parte das autoridades moçambicanas, as quais realçam que a maioria das licenças foram concedidas a cidadãos nacionais.⁸⁶ No entanto, a maioria destes cidadãos pertencem a pequenos e desconhecidos grupos comerciais os quais não passam de uma fachada, pois são controlados por elementos dos serviços florestais e do governo em ligação próxima com membros da diáspora indiana e empresários chineses que controlam toda a cadeia de corte e transporte até ao porto de Nacala.⁸⁷ A redução do número de licenças não significa uma redução no volume da exploração de madeira, nem a instituição de um mecanismo legal de corte e exploração da madeira, cuja taxa se mantém inalterada ao longo dos últimos cinco anos.⁸⁸ Na verdade, o número de navios porta-contentores que transportam troncos de madeira para a China a partir do porto de Nacala tem sofrido um acréscimo significativo nos últimos dois anos (de 32 em 2005 para 49 em 2006).⁸⁹

84 De uma média de duas em 2006 para cerca de oito em Junho-Julho de 2007. Muitos dos condutores chineses foram “requalificados” em elementos de ligação com os “facilitadores” moçambicanos. A maioria dos madeireiros chineses tem um seu compatriota com conhecimentos de língua portuguesa que se socorre por sua vez de um moçambicano com conhecimento dos dialectos locais. O autor teve oportunidade de verificar *in loco* este *modus operandi*.

85 Basicamente um suborno, designado local e popularmente como “pagar um refresco”. Conversa do autor com um operador chinês.

86 Noticiário de Nampula da delegação provincial da Televisão de Moçambique (6 de Junho de 2007).

87 São conhecidas e frequentes as vezes em que as luzes do porto de Nacala se apagam durante a noite e se assiste na hora imediatamente seguinte a uma circulação anormal de viaturas pesadas transportando contentores (de e para o porto) e toros de madeira para os navios ancorados.

88 Conversa do autor com um elemento de uma organização não-governamental ambiental a operar em Nampula.

89 Informação fornecida por um elemento da empresa de Desenvolvimento do Corredor do Norte, concessionária do porto de Nacala.

Na província de Cabo Delgado na estrada entre Monte Puez e Pemba é frequente encontrar filas de camiões carregados de toros de madeira estacionados ao longo da estrada, a aguardarem o fecho (às 17 horas) do posto de controlo por parte dos inspectores da Direcção Nacional de Florestas para se deslocarem em coluna até ao porto de Pemba evitando assim a fiscalização mais apertada destes elementos, pois as autoridades portuárias são mais “contemporizadoras”.⁹⁰ São também empregues pequenos barcos (normalmente de pesca) para transportarem troncos até cargueiros chineses ancorados ao largo da costa moçambicana em águas internacionais, ou que se deslocam até às ilhas Comoros onde a sua carga é transferida para cargueiros chineses. Assim, verifica-se uma acentuada disparidade entre o volume de madeira licenciada para exportação e aquela que é efectivamente exportada.

O governo estabeleceu um mecanismo de responsabilização e gestão dos recursos madeireiros às comunidades locais onde a figura do régulo (líder da comunidade e representante do governo municipal/distrital) assume um papel fulcral na fiscalização e controlo do corte.⁹¹ Sabendo-se que o detentor de uma licença paga entre 10 a 40 dólares por metro cúbico de madeira (dependendo da espécie) e perante a ausência de capital por parte dos moçambicanos detentores de licenças, estes pedem empréstimos antecipadamente aos madeireiros chineses para poderem pagar as despesas iniciais relativas à obtenção das licenças e do arranque do processo de corte de árvores, o que tem gerado um grande *boom* comercial. Como a maioria dos operadores moçambicanos acabam por não pagar em dinheiro as dívidas contraídas, estas, quando são pagas, são-no sob a forma de matéria-prima (cortes clandestinos de árvores) o que faz baixar mais o preço da madeira para os compradores chineses.⁹²

90 Em 3 de Fevereiro de 2007, e graças a uma denúncia anónima, as autoridades inspecionaram 50 contentores da empresa MOFID no porto de Pemba, tendo detectado 1.154 toros de madeiras que, de acordo com a legislação moçambicana, não podem ser exportadas sem processamento prévio. A MOFID foi multada em 276.745 meticais (8.113 euros) e obrigada a armazenar a madeira, que será vendida em hasta pública, com as receitas a reverterem para o Estado. Já antes, em Dezembro de 2006, haviam sido confiscados à mesma empresa 47 contentores de madeira ilegal, pronta para ser embarcada também no porto de Pemba. Em Abril de 2004, a MOFID teve também a sua madeira confiscada por ordens do Tribunal Judicial da Província de Cabo Delgado, por ter falsificado documentos de embarque da mercadoria. “Apreendidos mais de 1.100 Toros de Madeiras Preciosas a Empresa Chinesa”; 4 de Fevereiro de 2007. Disponível em http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/macau/index.html.

91 Vários têm sido os régulos detidos por não distribuírem os minúsculos lucros obtidos pela venda das licenças de exploração de madeira, que na essência são a resultante da abordagem de madeireiros chineses com interlocutores moçambicanos, como tradutores, que pagam uma verba para poderem operar na área “concessionada” e contratar mão-de-obra da comunidade.

92 Conversa do autor com um empresário moçambicano que negocia com os madeireiros chineses na província de Nampula.

Na verdade o grande problema é que perante comunidades demasiado empobrecidas e sem capacidade e conhecimentos para efectuarem uma correcta gestão dos recursos disponíveis e uma corrupção quase endémica ao nível policial,⁹³ as comunidades são facilmente convencidas a venderem as suas licenças individuais (quando aplicável) e a trabalharem como operários de corte de madeira em troca de quantias verdadeiramente insignificantes (700 meticais por mês, cerca de 20 euros) face ao valor associado às madeiras das árvores que estão a cortar.

Teoricamente, e quando se trata de licenças concessionadas, as comunidades também teriam direito a receber 20% do valor da venda da madeira (ao intermediário), uma quantia mesmo assim pequena. No entanto, não existe instalado qualquer mecanismo para fazer o retorno desta percentagem às comunidades.

Adicional e agravadamente os empresários chineses beneficiam do facto de os seus congéneres moçambicanos não disporem de camiões de transporte pelo que o seu poder negocial é consideravelmente aumentado ao fornecerem eles próprios não apenas as viaturas de transporte como as moto-serras. Após uma fase inicial de “empenhamento no terreno” assiste-se actualmente a uma concentração dos madeireiros chineses nas principais cidades e portos das províncias da Zambézia, Nampula e Cabo Delgado, onde se limitam cada vez mais a comprarem as madeiras que os moçambicanos cortaram e transportaram com equipamento chinês.

Em Junho de 2007, foi noticiada a captura de uma rede que falsificava carimbos e assinaturas de licenças de exploração de madeira nas províncias de Tete e Niassa, iludindo os régulos locais, os quais se viam confrontados perante um facto consumado e sem possibilidades de confirmarem a autenticidade de tais licenças, o que denota uma crescente sofisticação na forma como se estão a contornar as restrições governamentais, pelo menos ao nível dos operadores licenciados a efectuarem a exploração de madeira.⁹⁴

Em suma, e a continuar a assistir-se a esta actividade extractiva e a uma fiscalização deficiente é possível que a este ritmo e dentro de 5 a 10 anos os recursos madeireiros moçambicanos nestas províncias estejam esgotados, com consequências catastróficas para as comunidades locais, acentuando ainda mais a polarização económica destas províncias

93 Para um enquadramento geral dos problemas associados à reforma do sector da segurança no país leia-se Aníia Abdulcarimo Lalá; (2006); “Democratic Governance and Security Sector Reform: Realities from Post-War Mozambique”; *Nação e Defesa* n.º114; pp. 35-59.

94 Devido a estas novas ocorrências realizou-se em Nampula, entre 29 e 30 de Junho de 2007 sob a presidência do governador provincial, uma reunião com 200 régulos da província com o intuito de coordenarem as estratégias de gestão florestal.

e a consequente instabilidade social que já se reflecte actualmente por uma tão crescente quanto quase imparável taxa de furtos e de assaltos.

6. Que Papel para Portugal e Considerações Finais

Paciência é poder, como refere um antigo adágio chinês, o qual descreve a forma como a China tem conduzido a sua diplomacia face à Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) que engloba oito Estados e 230 milhões de pessoas. Este potencial ainda por rentabilizar ao nível das matérias-primas e recursos naturais, não passou despercebido a Pequim que não se tem escusado a investir cada vez mais e com maior empenho nos principais países africanos que pertencem à CPLP (Angola e Moçambique), em Timor-Leste e no Brasil.

Na realidade existe uma grande distância entre as intenções e o concretizado no que respeita à cooperação China-Portugal-CPLP. Para além das declarações oficiais, o que conta é que no crescimento da balança comercial com os países de língua portuguesa, Portugal tem um papel diminuto. Para a China o prato forte são Angola,⁹⁵ Brasil⁹⁶ e Moçambique.⁹⁷

95 Veja-se “China: Pequim Encoraja Investimento nos Países de Expressão Portuguesa”; 15 de Janeiro de 2007. Disponível em http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/macau/index.html.

96 Veja-se “Macau Fala Português para China Lucrar com Brasil”; 21 de Maio de 2004. Disponível em http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/macau/index.html.

097 O comércio da China com os Países de Língua Portuguesa (PLP), excluindo Portugal, atingiu os 35 mil milhões de dólares (27,04 mil milhões de euros) em 2006, mais 51% que em 2005. No primeiro semestre de 2006, as exportações chinesas para os PLP aumentaram 60% em relação ao mesmo período de 2005, enquanto as vendas dos PLP para a China subiram 70%, referiu a agência noticiosa oficial chinesa *Xinhua*, que cita dados oficiais sem, no entanto, especificar a origem dos valores. Nos primeiros seis meses de 2006, os investimentos chineses nos PLP superaram o investimento total de 2005. Além disso, a China e os PLP estão a tentar ampliar o comércio bilateral para um patamar entre 45 e 50 mil milhões de dólares (34,7 e 38,6 mil milhões de euros) até 2009 e duplicar os investimentos nos dois sentidos, em três anos, a partir de 2007. O comércio com o Brasil e Angola representou mais de 85% do total do comércio entre a China e os PLP. Citando o Ministério do Comércio, a *Xinhua*, considera “um sucesso” a cooperação com Angola, o maior parceiro económico da China em África. Entre Janeiro e Outubro de 2006, Angola superou a África do Sul e tornou-se o maior parceiro comercial da China em África, com um comércio bilateral de 9,3 mil milhões de dólares (7,18 mil milhões de euros), segundo o Ministério do Comércio chinês, um valor que a *Xinhua* declara que poderá ter ultrapassado os 10 mil milhões de dólares (7,72 mil milhões de euros) no final de 2006. A agência chinesa diz também que Pequim e Luanda exploram actualmente novas áreas de cooperação comercial, desde geração de energia eléctrica e projectos de plantio de arroz e até ao uso de energia solar, fornecimento de ferramentas e máquinas agrícolas e ao processamento de madeira e construção de portos. Quanto ao Brasil, o maior parceiro comercial da China na América Latina, a *Xinhua* prevê “uma tendência de crescimento vertiginoso no comércio bilateral e uma maior consolidação da

E a China tem feito o seu guanxi com enorme sucesso. Os representantes do governo português, elaboram, na maioria das vezes, declarações de circunstância.⁹⁸

Para Pequim, um mercado de 230 milhões de potenciais consumidores de produtos chineses não é de menosprezar. Para consubstanciar esta estratégia de “diplomacia económica” a China tem enviado para as respectivas capitais, diplomatas fluentes na língua portuguesa, tornando-a condição *sine qua non* para as suas nomeações.⁹⁹

A estratégia chinesa passa por uma divisão/classificação dos membros da CPLP com base na sua heterogeneidade, com um primeiro grupo constituído por Portugal e Cabo Verde; um segundo pelo Brasil; um terceiro por Angola, Moçambique, Guiné-Bissau; um quarto por Timor-Leste; e um quinto por São Tomé e Príncipe que mantém relações diplomáticas com Taiwan.¹⁰⁰

As relações são desenvolvidas em dois planos: no bilateral (o mais vantajoso e por isso o preferido pela China); e no multilateral e complementar através do Fórum de Cooperação entre a China e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (FCCCPLP) o qual foi estabelecido em Macau por iniciativa de Pequim, em Outubro de 2003.¹⁰¹ Os sucessivos planos de acção contemplam essencialmente a cooperação inter-governamental, o comércio, o investimento, a construção de infraestruturas, a rentabilização dos recursos naturais e humanos, da saúde, dos transportes e do turismo, com a China a “comprometer-se” a desenvolver um conjunto de investimentos nos países africanos da CPLP ao nível da saúde (combate à malária e à sida) e transportes (ligações marítimas directas).

É indesmentível que o continente africano voltou a estar no centro das atenções das grandes potências através dos vários Fora China-África e da intenção da União Europeia sob a presidência portuguesa em organizar um Fórum União Europeia-África em Dezem-

posição chinesa como o terceiro maior parceiro comercial do Brasil”. No final de 2006, segundo a agência, o comércio entre os dois gigantes do mundo em vias de desenvolvimento deverá ter ultrapassado pela primeira vez os 20 mil milhões de dólares. Lusa; “China: Pequim Encoraja Investimento nos Países de Língua Portuguesa”; 15 de Janeiro de 2007. Disponível em http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/macau/index.html.

98 À margem do último encontro do fórum China-CPLP soube-se por exemplo que o BCP e outro banco português criaram uma linha de financiamento para investimentos da China em África. Arnaldo Gonçalves; (2006); “O Safari Chinês”. Correspondência por e-mail com o autor.

99 Loro Horta e Ian Storey; (2006); *China's Portuguese Connection*; Disponível em <http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=7634>.

100 Huang Chihlien citado em José Carlos Matias; (2006); “A China e os Países de Língua Portuguesa”; *Política Internacional* n°30; pg. 61.

101 Veja-se <http://www.forumchinapl.org>. e <http://www.ipim.gov.mo/english/relation/index.htm>.

bro de 2007. Esta “corrida a África”, resulta essencialmente da dinâmica estratégica chinesa de preenchimento de um certo vácuo de poder ou de influência deixado por parte dos Estados Unidos – empenhados na sua luta contra o terrorismo e embrenhados militarmente no Iraque, no Afeganistão e embora numa outra dimensão, na península coreana – para materializar uma “nova corrida” aos recursos naturais do continente, que se afiguram como vitais para a alimentação do crescimento económico chinês. No entanto, e por enquanto, é importante referir que o investimento chinês no sector petrolífero em África, ainda que significativo em termos financeiros (cerca de 7 mil milhões de dólares), não trouxe a Pequim um grande retorno, pois só controla a produção de 400 mil barris de petróleo/dia contra os 3.9 milhões de barris/dia controlados pelas empresas petrolíferas norte-americanas.¹⁰²

Não obstante, as principais potências europeias também estão agora mais atentas e começam a afectar (ainda) mais recursos financeiros à dinamização das acções de cooperação, de acordo com os respectivos interesses político-económicos.

Após mais de uma década de alguma apatia e condução de alguns programas conjuntos entre os Estados Unidos e alguns países africanos visando a implementação de mecanismos de resposta a crises com resultados algo dúbios, e na sequência dos atentados bombistas às embaixadas americanas em Nairobi e Dar-es-Salam em 1998, tanto a administração de Bill Clinton como a de George W. Bush procederam a um *upgrade* qualitativo da interacção militar norte-americana na África sub-Sahariana, através da criação de um Programa de Treino e Apoio a Operações de Contingência por parte de forças militares africanas, e do lançamento da Iniciativa Anti-Terrorista do Trans-Sahel, destinada a combater a influência de grupos islâmicos na região compreendida entre o Sul do deserto do Sahara e a África Ocidental, num investimento orçado em cerca de 500 milhões de dólares.

No entanto, tal não chega e a percepção de Washington está a mudar.¹⁰³ A 6 de Fevereiro de 2007 foi anunciado pelo Secretário da Defesa norte-americano Robert Gates, durante uma audiência perante o Congresso, a criação de um Comando Militar Americano para a África, o qual deverá estar operacional em 2008, tendo como missão supervisionar e incrementar a cooperação ao nível da segurança, construir novas parcerias,

102 Mathew Burrows e Gregory F. Treverton; (2007); “A Strategic View of Energy Futures”; *Survival* n°3; pg. 86.

103 Veja-se *Department of State and USAID Strategic Plan: 2004-2009*. Disponíveis respectivamente em <http://www.state.gov/S/d/rm/rls/dosstrat> e http://www.usaid.gov/locations/sub-sharan_africa/strategies.html.

apoiar missões não militares, bem como, e implicitamente, e quando fôr caso disso, operações militares no continente.¹⁰⁴

É inegável a importância para os Estados Unidos da preservação da segurança dos seus abastecimentos de petróleo a partir de países sub-Saharianos (Nigéria, Gabão, Guiné Equatorial, Congo) e da África Austral (Angola) os quais constituem 15% do volume total anual das importações,¹⁰⁵ prevendo-se segundo o Conselho de Informações Nacional dos Estados Unidos que esta percentagem venha a atingir os 25% em 2015.

Para alguns analistas de segurança africanos como Peter Egom do Instituto Nigeriano para os Assuntos Internacionais, “é essencial a preservação da relação que existe com os países ocidentais; não queremos uma presença forte chinesa, pois o demónio que conhecemos é melhor do que aquele que não conhecemos”.¹⁰⁶ Os três périplos alargados efectuados por Hu Jintao e Wen Jiabao ao continente africano em menos de três anos visam exactamente dissipar esta desconfiança. Consegui-lo-à a China? E Portugal? Um dos “demónios conhecidos” parece ter uma vez mais de se apressar – “correndo atrás do prejuízo” – e não se alancorar na posição tão confortável quanto ilusória, da identidade linguística comum. É pouco, e poderá a médio prazo deixar de ser uma mais-valia, especialmente no caso das relações com Moçambique.

Neste contexto da cooperação luso-moçambicana, julga-se elucidativo relembrar o excelente diagnóstico feito pelo Professor Doutor João Mosca numa conferência realizada em Lisboa no Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, segundo o qual Moçambique, sobretudo a partir de meados dos anos 80 do século XX, desenvolveu uma diplomacia pragmática e de diversificação, sabendo que o eixo da resolução de alguns dos seus principais assuntos exteriores não passava fundamentalmente por Lisboa.¹⁰⁷ Por outro lado, nos últimos 30 anos, não parece clara a existência de uma estratégia incisiva e objectiva de cooperação política externa portuguesa em relação a Maputo, da qual advenha uma palpável mais-valia estratégica (pelo menos económica).¹⁰⁸ Os posicionamentos de Lisboa em relação a alguns assuntos têm sido algo variáveis.

104 Actualmente as operações militares dos Estados Unidos no continente africano são partilhadas entre os Comandos da Europa, do Pacífico e Central cada um deles com diferentes regiões do continente atribuídas.

105 Com a Nigéria a fornecer 10% do volume total de importações anuais de crude. As empresas norte-americanas *Exxon-Mobil* e *Chevron* extraem cerca de metade da produção anual de petróleo do país.

106 Citado em ISN Security Watch; (2007); “Skepticism Over US Africa Command”; *Newslist@isn.ch*. Divulgado em 19 de Fevereiro de 2007.

107 João Mosca; (2005); “Cooperação Portugal-Moçambique: A Estratégia de não ter Estratégia?”; Comunicação feita no Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais em Lisboa.

108 Veja-se Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento; (2006); *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*; Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros. Disponível em <http://www.ipad.mne.gov.pt/>

Não nos parece claro que as vantagens que Portugal pensa possuir, como a língua e a História, sejam apercebidas pelas elites moçambicanas de igual forma, pelo que só por si não conferem actualmente e na prática uma vantagem relevante, como já o foram.¹⁰⁹ O inglês é dominado pela nomenclatura de Maputo e a História talvez tenha mais sombras que “clarezas”. Que dúvidas existem que as relações culturais entre os povos da região são muito mais fortes e sustentáveis que as existentes com Portugal?

O poder financeiro português não é comparável ao de outros países com interesses em Moçambique, incluindo a África do Sul. Por outro lado, o principal parceiro económico externo moçambicano possui vantagens competitivas. As distâncias e os custos de transação, a eficiência das empresas sul-africanas, a integração na SADC em 2008, a estabilidade política regional, as preferências do africanismo e a história dos povos da região são factores diferenciadores irrefutáveis.

A importância económica e política de Moçambique ultrapassa as dimensões do país. Só uma visão regional atribui ao país a sua verdadeira relevância. Algumas organizações financeiras internacionais e a administração norte-americana possuem essa percepção absolutamente definida.¹¹⁰ Por isso, foram os factores e forças externas os que mais determinaram a resolução da guerra civil e que garantem o, mais apregoadado que real, sucesso de recuperação económica do país.

Ao nível da CPLP, Portugal é muitas vezes secundarizado pela acção de alguns países africanos e pelo Brasil, tanto nos assuntos políticos como económicos. A dimensão e capacidade financeira portuguesa e a perda de oportunidade de protagonismo em alguns assuntos importantes da história recente moçambicana, sugere que Lisboa necessita reanalisar as suas estratégias de cooperação com Maputo, devendo fazê-lo sem pensar nas supostas vantagens culturais e históricas. É ainda importante que Portugal e Moçambique virem a página da colonização e possuam uma relação assumida e tranquila com um

images/stories/publicacoes/Visao_Estrategica_editado.pdf. *Portugal: Development and Co-operation Review: Main Findings and Recommendations*, 2006. Disponível em http://www.oecd.org/document/26/0,2340,en_2649_34603_36563418_1_1_1_1,00.html.

109 Conclusão do autor a partir de conversas tidas com alguns elementos das elites políticas, militares, académicas e económicas moçambicanas. Esta noção vai de encontro ao referido em Patrícia Magalhães Ferreira; (2007); “O Papel dos Actores Externos em Angola e Moçambique”; *Diplomacia, Cooperação e Negócios: O Papel dos Actores Externos em Angola e Moçambique*; Lisboa, IEEI; pg. 62. Disponível em http://www.ieei.pt/files/PMF_Relatorio_Africa_2007.pdf.

110 Veja-se *Department of State and USAID Strategic Plan: 2004-2009*. Disponíveis respectivamente em <http://www.state.gov/S/d/rm/rls/dosstrat> e http://www.usaid.gov/locations/sub-sharan_africa/strategies.html.

passado de recordações vivas contraditórias.¹¹¹ É preciso encontrar, de parte a parte, as áreas onde a cooperação seja vantajosa comparativamente à de outros países, sendo o caso da cooperação técnico-militar um destes exemplos, ainda que passível de alguns e urgentes ajustamentos estruturais e funcionais, que se coadunem com as possibilidades reais do nosso país e a extracção de valor acrescentado em termos políticos e económicos a partir das mesmas, unindo-se e coordenando-se a “diplomacia militar com a diplomacia económica” como a China tão bem tem conseguido concretizar.¹¹² A concentração da cooperação no quadro de uma estratégia concertada e que confira mais-valias económicas que não apenas culturais, é imposta pelas capacidades e limitações reais da economia portuguesa.¹¹³

Internamente, e ao contrário de países como a China, nada indica que Portugal esteja tão bem organizado, por enquanto, para garantir a coordenação e a eficiência dos recursos destinados à cooperação como um todo.¹¹⁴

Nestas circunstâncias, o papel das embaixadas torna-se mais relevante e visível, tanto no domínio da acção económica, como no domínio da cooperação. Na verdade, a expressão, no terreno, dos esforços da diplomacia económica, ou da ajuda ao desenvolvimento, torna-se mais dependente da capacidade e eficácia de intervenção dos serviços

111 Argumento que continua a ser utilizado com frequência pela elite governativa moçambicana para justificar parcialmente a incapacidade em resolver questões de natureza estrutural do país.

112 Portugal desenvolve projectos de apoio técnico-militar a países africanos da CPLP segundo os seguintes parâmetros operativos: preparação e treino de unidades militares para participação em operações humanitárias e de apoio à paz; instalação local de núcleos de estabelecimentos fabris militares; criação/funcionamento local de estabelecimentos de ensino militar; ciclos de conferências e seminários sobre matérias de segurança e defesa; e dinamização e apoio ao Centro de Análise Estratégica sediado em Maputo. Portugal também tem missões de assessoria técnica ao nível da Polícia Judiciária, da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana. *Plano Anual de Cooperação Portugal-Moçambique 2006*. Disponível em http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/pac2006moz_1.pdf.

113 Veja-se o quadros resumo sobre esta temática no excelente estudo de Patrícia Magalhães Ferreira; (2007); “O Papel dos Actores Externos em Angola e Moçambique”; *Diplomacia, Cooperação e Negócios: O Papel dos Actores Externos em Angola e Moçambique*; Lisboa, IEEL; pg. 62. Disponível em http://www.ieei.pt/files/PMF_Relatorio_Africa_2007.pdf.

114 Fernando Jorge Cardoso; (2007); “Os Novos Desafios da Acção Externa”; *Diplomacia, Cooperação e Negócios: O Papel dos Actores Externos em Angola e Moçambique*; Lisboa, IEEL; p. 4. Disponível em http://www.ieei.pt/files/FJC_Relatorio_Africa_2007.pdf. Especificamente em Moçambique os contactos entre a embaixada portuguesa e as empresas ou organizações não governamentais são feitos numa base informal e *ad hoc*. Quanto às organizações da sociedade civil, a tentativa da embaixada em realizar encontros periódicos e criar uma rede das organizações não governamentais portuguesas presentes em Moçambique poderá ser um passo positivo de conhecimento das necessidades e da actuação destas organizações no terreno. Patrícia Magalhães Ferreira; (2007); “O Papel dos Actores Externos em Angola e Moçambique”; *Diplomacia, Cooperação e Negócios: O Papel dos Actores Externos em Angola e Moçambique*; Lisboa, IEEL. Disponível em http://www.ieei.pt/files/PMF_Relatorio_Africa_2007.pdf; p. 60 e 64.

das embaixadas portuguesas. Esta nova realidade está longe de ser assumida como fulcral na acção prática do Estado português, que parece mais empenhado em acções pontuais, como é o caso das frequentes visitas de Estado e ministeriais acompanhadas por delegações empresariais, do que na sustentabilidade e apoio efectivo aos projectos empresariais e de cooperação, quer a partir da sede – ministérios e agências governamentais –, quer no terreno – embaixadas e respectivos serviços. Na verdade, dificilmente se poderão encontrar situações em que a diplomacia, cooperação e negócios façam parte de uma estratégia coerente e planificada. Com mais facilidade se encontram relações duais, ou entre diplomacia e ajuda, ou entre diplomacia e negócios.¹¹⁵

Para alguns, esta aparente ausência de estratégia, a pulverização institucional e os interesses sectoriais e de grupos de influência política e não só, dão sinais de que, talvez, a estratégia da cooperação é a de não ter estratégia (na verdadeira acepção da palavra). Enquanto se pensar a curto prazo e em amplitudes restritas, Portugal não assumirá as suas responsabilidades e será mais (ou menos) um país no quadro da estratégia pragmática e inteligente de Maputo.¹¹⁶

Não obstante as debilidades e fraquezas no que respeita aos fluxos de ajuda e de investimento por parte de Portugal, o nosso país é visto como um interlocutor de referência e um parceiro que aufer de alguns privilégios, cuja quantidade e qualidade tendem a diminuir se não se alterar significativamente o rumo adoptado até agora.¹¹⁷

Em suma, Portugal e as principais potências internacionais têm de se adaptar – e rapidamente – à nova dinâmica estratégica no continente africano. Para os africanos o principal desafio é o de conseguir equilibrar os benefícios de uma cooperação bi e multilateral com os contras do oportunismo (ou do neo-colonialismo como alguns sectores mais conservadores da sociedade africana já o denominam), fazendo com que os primeiros prevaleçam, algo que, no entanto, é bem mais fácil de dizer do que fazer.

No que concerne à China, por enquanto Pequim mantém um tradicional discurso político de benignas intenções e de repúdio de uma possível estratégia de neo-colonialismo.

115 Fernando Jorge Cardoso; (2007); “Os Novos Desafios da Acção Externa”; *Diplomacia, Cooperação e Negócios: O Papel dos Actores Externos em Angola e Moçambique*; Lisboa, IEEI; p. 62. Disponível em http://www.ieei.pt/files/FJC_Relatorio_Africa_2007.pdf; pg. 8.

116 João Mosca; (2005); “Cooperação Portugal – Moçambique: A Estratégia de não ter Estratégia?”; Comunicação feita no Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais em Lisboa. Disponível em <http://www.ieei.pt/>.

117 Fernando Jorge Cardoso; (2007); “Os Novos Desafios da Acção Externa”; *Diplomacia, Cooperação e Negócios: O Papel dos Actores Externos em Angola e Moçambique*; Lisboa, IEEI; p. 7. Disponível em http://www.ieei.pt/files/FJC_Relatorio_Africa_2007.pdf.

Para o Ministro Chinês do Comércio, Bo Xilai, a penetração do seu país em África deve ser devidamente contextualizada. Segundo ele, em declarações proferidas em conferência de imprensa de apresentação da política comercial chinesa para 2007, à margem da sessão anual da Assembleia Nacional Popular (ANP), o maior órgão legislativo do país, “África viu no passado os seus recursos a serem vendidos por preços muito baixos, mas hoje o que a China faz são negócios normais e razoáveis com África a preços de mercado”.

Bo Xilai lembrou ainda as visitas a África dos líderes políticos chineses nas quais, afirmou, sempre existiram manifestações espontâneas de afecto por parte das populações locais. “As multidões que participaram nas manifestações espontâneas, sem organização dos governos, nunca acolheram com alegria os colonialistas, nem nunca vão acolher pessoas de outras partes do mundo que venham pilhar os seus recursos”, disse Bo Xilai. “Alguns líderes africanos acreditam que a entrada chinesa em África e o crescimento do comércio China-África ajudam alguns recursos africanos a ser comercializados aos seus verdadeiros valores de mercado”, acrescentou. Refutando críticas de que a cooperação chinesa com África se baseia na extracção de matérias-primas do continente e de petróleo em particular, Bo Xilai afirmou que as exportações petrolíferas de África para a China representaram 8,7% do total das exportações de petróleo do continente em 2006, com a Europa a absorver 36% e os Estados Unidos 33%. “Se importações de 8,7% são encaradas como pilhagem, o que dizer de 36% ou de 33%?”, questionou o Ministro.¹¹⁸

Neste ponto, Pequim não deixa de ter razão, ainda que inflacionando os números relativos às importações de crude por parte dos Estados Unidos que são de 22 e não 33%.¹¹⁹ Aliás, as declarações do Presidente George W. Bush aquando do discurso do Estado da União em 2006 são perfeitamente elucidativas, ao anunciar como objectivo dos Estados Unidos a substituição até 2025 de mais de 75% das importações de petróleo oriundas do Médio Oriente.¹²⁰ No entanto, tal desiderato será difícil de alcançar sem um incremento substancial das importações a partir de duas regiões, África e Ásia Central,

118 Citado em “África Não Acolhe Colonizadores – Segundo Beijing”; 14 de Março de 2007. Disponível em http://macua.blogs.com/moambique_para_todos/macau/index.html.

119 O Conselho de Segurança Nacional Norte-americana prevê que em 2015 as importações de petróleo de África possam atingir os 25% do total de importações de crude dos Estados Unidos contando com um aumento da produção do continente na ordem dos 91% até 2025.

120 Veja-se Thomas D. Kraemer; (2006); *Addicted to Oil: Strategic Implications of American Oil Policy*; Carlisle Barracks, Strategic Studies Institute.

sendo que a primeira é a preferida não apenas devido à maior proximidade face à América do Norte, como pelo facto de os principais produtores serem Estados litorais, o que torna preponderante o papel da Marinha norte-americana que auferi uma supremacia naval absoluta em quase todo o continente.

Independentemente da forma dos inúmeros discursos políticos proferidos por líderes europeus, norte-americanos e chineses que reiteram o contrário, é indesmentível que está em curso uma “nova corrida” ao continente africano. Certamente que os Estados africanos têm uma palavra a dizer, não sendo por mero acaso que vão surgindo iniciativas avulsas – e na maior parte nem sempre bem sucedidas – no âmbito da União Africana com vista a estabelecer uma plataforma comum de acção face a este renovado interesse das grandes potências mundiais.¹²¹

Portugal, dentro das suas limitadas possibilidades tem um papel ainda assim relevante a desempenhar, especialmente numa altura em que ocupa a presidência da União Europeia, tendo eligido (e bem) como um dos grandes objectivos de política externa da União a realização, em Dezembro de 2007, de uma cimeira União Europeia-África, assim se consigam ultrapassar as questões relativas à representação do Zimbábwe.

A nível individual, Lisboa tem de ultrapassar rapidamente uma noção tão ilusória quanto perigosa das supostas vantagens culturais, históricas e linguísticas que auferi, e avançar para uma abordagem mais pragmática (“mais diplomacia e economia, melhor cooperação militar,¹²² e menos cultura”) no seu relacionamento com os países de língua portuguesa, especialmente no que concerne, e no caso em análise, às relações com Moçambique.¹²³

Ou seja, o papel dos actores externos a Moçambique não é percebido somente em função dos laços de proximidade cultural ou linguística, dos montantes de ajuda, de investimento, de créditos ou de comércio; a sustentabilidade das acções, a eficácia e

121 As mais recentes das quais foram as propostas avançadas em Junho de 2007 com vista ao estabelecimento de um “governo africano conjunto” e a formação de um Exército africano, ambas avançadas pelo líder líbio Muhamad Khadafi.

122 No sentido em que se devem apoiar apenas projectos que consubstanciem mais e reais valias estratégicas.

123 Num inquérito levado a cabo em 2006 a 56 entrevistados, entre personalidades políticas, membros de instituições governamentais e membros de organizações da sociedade civil moçambicana, os resultados apontam para o facto de não obstante existirem vantagens comparativas no investimento português face ao dos restantes países, na prática as oportunidades não são capitalizadas por falta de visão estratégica e de *timing*. A diplomacia não é valorizada pelos inquiridos como um factor de vantagem comparativa. Patrícia Magalhães Ferreira; (2007); “O Papel dos Actores Externos em Angola e Moçambique”; *Diplomacia, Cooperação e Negócios: O Papel dos Actores Externos em Angola e Moçambique*; Lisboa, IEEI. Disponível em http://www.ieei.pt/files/PMF_Relatorio_Africa_2007.pdf.

visibilidade da intervenção e o cumprimento das obrigações assumidas desempenham igualmente um papel importante na forma como Moçambique e a respectiva opinião pública vêem a acção de Portugal.

Sejamos claros. As acções dos Estados na ordem externa estão longe da neutralidade – tal é válido tanto para os “interesses” que veiculam, mas também para os “valores” que defendem. Na prática internacional, a ajuda ao desenvolvimento não assenta somente em valores, sejam eles de redução da pobreza ou da defesa dos direitos humanos. A definição das prioridades da cooperação é um dos elementos mais expressivos dos interesses dos Estados. Os moçambicanos certamente compreenderão e os portugueses agradecem.

Uma Perspectiva da “Nova” Conflitualidade Africana

Luís Bernardino

Major de Infantaria do Exército. Mestre em Estratégia pelo ISCSP e Doutorando em Relações Internacionais na Universidade Autónoma de Lisboa

Resumo

Ao longo do século XX, o fenómeno da conflitualidade alterou-se radicalmente no mundo. Dos conflitos entre super potências e blocos militares, típicos da Guerra Fria, passamos a assistir ao surgimento de conflitos de predominância intra-estatal, que traz a conflitualidade para dentro dos Estados. Esta “nova” conflitualidade levou ao aparecimento de novos actores transnacionais que, por se sobrepor ao Estado, passaram a dominar a atenção da Comunidade Internacional. A temática dos conflitos regionais adquiriu, por isso, actualmente, uma outra relevância, passando a associar a segurança com o desenvolvimento sustentado, pois *“sem segurança não pode haver desenvolvimento e sem desenvolvimento não há segurança”*. No continente africano, especialmente na África Subsariana, esta dinâmica geoestratégica, conduziu a um crescimento dos conflitos regionais, contribuindo para uma maior intervenção da Comunidade Internacional nestes espaços. Estas intervenções visam globalmente contribuir para a consolidação do *“African Ownership”*, com vista a operacionalizar a Arquitectura de Segurança e Defesa Africana, garantindo aos africanos a capacidade de intervirem na resolução dos *“seus”* próprios conflitos regionais.

Abstract

“New” Conflicts in Africa: a Perspective

During the 20th century, the phenomenon of conflict radically changed around the world. The change concerns the transformation from interstate conflicts to conflicts predominantly intra-state, which leads to the appearance of some actors which overpower the State, dominating the attention of the International Community. The theme of these conflicts acquired a new relevance, connecting security with sustainable development, because: “without security it’s not possible to have development and without development there is no security”. On the African Continent, especially in sub-Saharan Africa, this geostrategic dynamic led to a growth in intra-state conflicts, contributing to greater intervention by International Community. This co-operation aims to contribute to a consolidation of the “African Ownership”, in order to support the Architecture of Security and African Defence, which guarantees Africans the capacity to intervene in the resolution of “its” regional conflicts.

“...A antiga ordem bipolar da Guerra Fria proporcionou uma espécie de estabilidade. A Guerra Fria exacerbou uma quantidade de conflitos no Terceiro Mundo... o conflito não terminou com a morte dessa ordem bipolar. Ele tem, contudo, fontes diferentes....”

Joseph S. Ney, Jr. In “Compreender os Conflitos Internacionais Uma Introdução à Teoria e à História” (2002), pp. 274-275

Introdução

Como temos vindo a constatar, a conflitualidade no mundo actual, fruto das alterações conjunturais na ordem internacional tem vindo a alterar-se radicalmente. A sua análise, como fenómeno social e das sociedades, não é agora tão espontaneamente entendível e previsível como fora no período da Guerra Fria. Complicaram-se os fenómenos da Polemologia,¹ pois as causas dos conflitos são agora multidimensionais, os actores são transnacionais, a geopolítica apresenta uma dinâmica regional própria e como supracitado por Joseph Ney Junior, as *“fontes são diferentes...”*. Nesse sentido, o estudo dos conflitos regionais e dos conflitos intraestatais em particular, ganhou uma relevância acrescida, conseguido principalmente à custa de correlações casuísticas, de explicações multidimensionais e de comparação com modelos ocidentalizados, procurando-se estabelecer aquilo que alguns autores designam por *“Teoria dos Conflitos Internacionais”*, levando consequentemente ao surgimento de uma miríade de modelos de análise, no intuito de os compreender e tendo como objectivo maior, reunir as condições para *“lidar”* com esses conflitos (Diehl, 2005, 90).

Neste prisma, a análise da actual conflitualidade, principalmente voltada para a matriz africana e nomeadamente na sua vertente Subsariana, considerada actualmente a mais violenta e inóspita, é apresentada como um modelo de análise sistémica que enquadra as diferentes causas desses conflitos regionais e os procura alinhar de acordo com as suas *“rootcauses”*, no âmbito da sua prevalência, os designados conflitos intraestatais

1 Polemologia ou *“Palemologie”*, é um termo apresentado por Gaston Bouthoul (1896-1980), para designar o estudo sociológico dos conflitos e da guerra, o qual considera que a guerra tem como base a heterofobia, ou seja, a tendência que cada um tem para temer o outro, por este ser diferente, uma heterofobia, considerada como um factor de agressividade negativa, assumindo uma definição instrumental de guerra, entendendo-a como *“luta armada e sangrenta entre agrupamentos organizados”* (Sousa, 2005, 144).

regionalizados. Este artigo retracta uma perspectiva desta “nova” conflitualidade, uma forma de sistematizar as causas e perspectivar as consequências regionais e globais desses conflitos, pois sem percebermos a raiz do conflito, nunca estaremos em condições de intervir ao nível da sua efectiva prevenção ou resolução.

A conflitualidade no mundo, a “previsível” mudança...

Numa caracterização abrangente da conflitualidade mundial, focando-nos especialmente na segunda metade do século XX, podemos constatar que o mundo, se *“encontrava dividido por duas lideranças que se digladiavam, delimitando dois campos em cujas fronteiras ocorriam por «delegação», os conflitos entre os respectivos centros políticos”* (Santos, 2006, 11).

Este dilema de segurança, resultando numa bipartição do globo em esferas de influência e mantendo-se a divisão estratégica entre um mundo Ocidental (liderada pelos EUA) e Oriental (representada pela URSS) resultou, contudo, numa dispersão crescente de conflitos regionais um pouco por todo o globo. Este mecanismo de constante *“auto regulação”* da conflitualidade, que era a Guerra Fria, é caracterizado globalmente por um ambiente de relativa *“precaução estratégica”* (Ibidem) que contribuiu para uma estabilidade e contenção dos conflitos interestatais no mundo. No entanto, apesar de subordinados à bipolaridade e ao supracitado *“equilíbrio estratégico”*, alguns movimentos de libertação, descolonização e de autodeterminação, bem como outros conflitos agora tipicamente intraestatais proliferavam um pouco por todo o globo, principalmente no continente africano e mais intensamente na região Subsariana.

Actualmente, enquanto não alcançamos a já apregoada «nova ordem», em que se procura restabelecer o equilíbrio no Sistema Político Internacional, baseado agora num mundo mais seguro, democrático, racional e justo, constatamos que o ruir da «antiga ordem» conduziu a uma crise nas Relações Internacionais, com reflexos directos na “nova” conflitualidade em praticamente todo o globo, pois a globalização da conflitualidade intraestatal é agora uma realidade. Esta crise reflecte-se na alteração da natureza e do propósito dos próprios conflitos que, afectando a estrutura de distribuição do poder no sistema internacional, criam uma força crescente de tensões entre os processos de integração social e de descolonização, derivando na consequente desagregação das entidades “Estados”, pois estes *“...ocupavam o lugar da confrontação estratégica e ideológica do período da Guerra Fria...”* (Viana, 2002, 31). A procura da «nova ordem», veio salientar a crescente importância dos conflitos regionais em detrimento de conflitos à escala

mundial, em que o Estado ocupa ainda um papel fundamental e central na sua gestão, embora, conforme refere Adriano Moreira, este “...venha ocupando cada vez menos um papel de actor preponderante nas relações no Sistema Político Internacional...” (2002, 374-376).

Esta constante diálise entre Estados, Organizações e os novos actores (ONG’s, OIG’s, actores transnacionais e individuais) em zonas de conflito, conduziram ao surgimento de uma nova mentalidade na abordagem aos conflitos regionais, passando a ser tema de discussão obrigatória, estrategicamente vital e por esse motivo, a constar em praticamente todas as negociações, conferências e agendas internacionais pois, como refere Henry Kissinger, o “...Sistema Internacional actualmente é caracterizado por uma aparente contradição: por um lado, uma fragmentação e por outro, a globalização crescente...” (2002, 17).

Esta globalização trouxe, em determinadas regiões do globo, a fragmentação do poder e das sociedades, nomeadamente em África, onde se assistiu a uma fragmentação do poder do Estado e a marcantes clivagens sociais, religiosas, políticas e militares entre as elites governativas e as populações desamparadas. A alteração radical da natureza dos conflitos, veio mostrar que estes deixaram de ser compreendidos pela Polemologia, que enumerava sólida e metodologicamente as causas das guerras e os riscos elevados da Guerra Fria, para enfrentar uma lista pesada de novas e transnacionais ameaças que se equilibra agora numa equação com múltiplas e desconhecidas variáveis.

Quanto à estrutura de distribuição do poder e principalmente aos processos de desagregação dos Estados, creio que são causa e efeito do mesmo problema, na medida em que a multiplicação de Estados ditos “frágeis”,² “falhados”, “inviáveis” ou “exíguos” (Moreira, 2002, 380), associado à falta do apoio das ditas super potências, conduziu a uma proliferação dos conflitos no interior desses Estados e ao consequente crescimento dos conflitos regionais, uma constatação do globalismo crescente das sociedades actuais. As ameaças actuais à paz e à democracia no mundo, com algumas excepções recentes (Iraque, Afeganistão, Palestina e Líbano), traduziram-se neste novo século, num ligeiro declínio da matriz global dos conflitos no mundo, em que “as crises internacionais tornaram-se menos comuns e foram sendo resolvidas preferencialmente por via da diplomacia, em detrimento do emprego da força.” (Marshall e Gurr, 2004, 20). Constatamos ainda que a

2 Entende-se globalmente por “Estados Frágeis”, os Estados que são afectados por crises e conflitos endémicos, ou por catástrofes naturais, onde existe uma falta de credibilidade, de legitimidade ou de eficácia, na gestão dos assuntos públicos, colocando em evidência a falência das suas funções vitais – a segurança e o bem-estar das suas populações e contribuindo, a prazo, para a sua falência.

evolução da conflitualidade fez progredir a dimensão da diplomacia preventiva, da negociação e da mediação, procurando-se ao nível global, resolver pela via pacífica os conflitos regionais, sendo esse também um dos aspectos característicos desta “nova” conflitualidade no mundo.

No relatório anual elaborado pela *University of British Columbia* sobre a evolução da conflitualidade no mundo,³ apresentam-se alguns dados estatísticos que permitem não só confirmar uma tendência para um decréscimo geral da conflitualidade intrínseca no mundo, como constatar uma predominância dos conflitos intraestatais em detrimento dos interestatais e identificar ainda uma alteração radical no número de vítimas, na distribuição geográfica, tipologia e móbil dos mesmos. Da análise atenta deste relatório, pode-se identificar complementarmente algumas características da evolução dos conflitos no mundo, que passamos a salientar:

- O número de conflitos armados no mundo teve um decréscimo de mais de 40% desde o início dos anos noventa até ao presente, numa inversão significativa da curva da conflitualidade que vinha em crescimento desde a década de 50;
- Entre 1991 e 2004, começaram ou reacenderam-se 28 conflitos no mundo, ligados maioritariamente a movimentos de auto determinação, enquanto 43 foram considerados contidos ou tinham mesmo terminado. Em 2004, existiam no mundo 25 conflitos activos (essencialmente de índole separatista), o número mais baixo desde 1976;
- O número médio de baixas causadas por conflitos armados e por ano, decresceu consideravelmente desde 1950. Em 1950, a média de baixas situava-se nas 38 mil pessoas (por conflito) e em 2002, era de 600 pessoas;
- O número de golpes militares tem vindo a decrescer há mais de 40 anos. Em 1963, ocorreram 25 tentativas de Golpes de Estado em todo o mundo (o índice mais elevado desde 1950) em 2004, aconteceram 10 tentativas de Golpe de Estado (todos falharam), o que corresponde a um decréscimo de cerca de 60%.
- No início do século XXI, a África Subsariana tornou-se na região mais violenta do mundo, registando mais conflitos regionais e maior número de baixas, que o somatório de todos os conflitos regionais em todas as outras regiões no mundo.

3 O “*Human Security Report 2005 – War and Peace in the 21st Century*”, é um relatório anual elaborado pela “*University of British Columbia*” (Canadá), sendo actualmente uma referência mundial na análise da conflitualidade. Este documento retrata metodologicamente e de uma forma sistemática a evolução dos fenómenos da conflitualidade na actualidade em todo o mundo. [<http://www.humansecurityreport.info/content/view/28/63/>].

A ameaça global de conflitos armados entre potências e blocos de nível mundial, de guerras interestatais, característico da Guerra Fria, deu lugar actualmente a conflitos regionais de baixa, média e de alta intensidade, que proliferam a nível regional, trazendo a conflitualidade para dentro dos Estados, em que os principais actores, nem sempre são os próprios Estados. Após a queda do muro de Berlim, mais concretamente na segunda *“metade da década de oitenta, a conflitualidade mundial decresceu cerca de 16%, atingindo em finais de 2004, o nível mais baixo desde 1950...”* (Marshall e Gurr, 2005, 11).

Constata-se assim, actualmente, uma tendência para um decréscimo generalizado do índice de conflitualidade no mundo, assistindo-se a uma diminuição dos conflitos intraestatais e a uma estabilização no número de conflitos interestatais, apesar da ameaça de conflitos inter-estados e/ou de coligações de Estados que sejam actualmente uma realidade e uma forte probabilidade no futuro. Neste intuito, a prevalência do envolvimento crescente das várias organizações universalistas em congregar esforços na resolução dos conflitos regionais, conferiu uma dimensão global aos conflitos regionais e intraestatais.

Em suma, importa reter que, entre 1990 e 2004, de acordo com as estatísticas apresentadas no relatório supracitado, foram registados 57 conflitos armados no mundo, dos quais quatro são de matriz interestatais e 53 desenrolam-se no interior do território do Estado (intraestatais). Destes 53 conflitos, em 29 lutava-se pelo acesso ao poder e nos outros 24, por questões meramente territoriais ou por traçados de fronteiras, constituindo-se desta forma, nos dois principais factores que, intimamente associados à disputa pelo acesso a recursos minerais estratégicos, às lutas religiosas e à disputa pelo acesso ao poder, formam as principais causas dos conflitos regionais na actualidade (Gresh et. al., 2006, 40).

Uma perspectiva geopolítica dos conflitos no mundo

Os fenómenos relacionados com os conflitos e com a paz, normalmente não surgem por acaso, não são um fenómeno inexplicável, pelo contrário, ambos são gerados e influenciados por fenómenos próprios e intrínsecos nas dinâmicas das sociedades. John Keegan refere a este propósito que, *“...a história conhecida do mundo é, em grande parte, uma história de guerras, porque os Estados em que vivemos nasceram através de conquistas, combates cívicos, conflitos ou lutas pela independência...”* (2006, 505). Neste âmbito e corroborando uma linha positivista pura, assumida para a explicação teórica da geopolítica

dos conflitos no mundo, considera-se que globalmente os conflitos evoluem com a Humanidade e a Humanidade cresce com os conflitos, pois os Estados que conhecemos actualmente foram conseguidos e mantidos à custa de lutas, guerras e muito sangue.

Estes fenómenos de natureza cíclica, sempre presente e que marcaram a nossa história universal, afectam e são afectados, principalmente, por factores endógenos, como o acesso e a luta pelo controlo de determinados recursos naturais (especialmente energéticos ou geradores de recursos financeiros avultados), de determinada porção de território, pelo acesso ao poder ou por conflitos tipicamente religiosos. Mas também devemos considerar alguns factores exógenos (exteriores ao conflito, mas que influenciam directamente o desenrolar do mesmo), como a conjuntura internacional geo-localizada, a intervenção da sociedade internacional e as tendências geopolíticas e geoestratégicas do momento. Por estas razões são considerados acontecimentos conjunturais, processos dinâmicos, ligados a actividades que variam em função do tempo, do espaço, dos interesses vigentes, dos actores envolvidos e das condições conjunturais associadas, podendo degenerar em violência e numa fase mais aguda, numa crise ou escalar mesmo para uma guerra.

Esta “nova” conflitualidade apresenta, segundo alguns autores como vimos, como principais tendências conjunturais, um declínio significativo no número de guerras interestatais, relativamente ao aumento de conflitos no interior dos Estados, assistindo-se a uma concentração destes conflitos no designado “Terceiro Mundo”. Este fenómeno tem uma principal incidência em África,⁴ onde o seu aparecimento é o resultado do processo de construção, falência e fracasso das estruturas dos Estados e da inviabilidade destes em assegurar as suas principais funções, nomeadamente o de garantir o desenvolvimento sustentado e a segurança das suas populações (actualmente centrado na segurança humana).

Os conflitos que marcam a actualidade são simultaneamente causa e consequência das razões de fundo que lhes estão associados, nomeadamente pelo facto desses conflitos ocorrerem maioritariamente em países “abandonados” pelas ditas grandes potências após o final da Guerra Fria e da inconsistência dos regimes políticos entretanto criados, que não puderam, ou souberam, fazer a transição de país colonizados para um Estado

⁴ África é, depois da Ásia, o segundo maior continente em população, e o terceiro em extensão, depois da América. Tem cerca de 30 milhões de km², cobrindo 20,3% da área total da terra e cerca de 800 milhões de habitantes em 54 países, representando actualmente cerca de 15% da população mundial (África, 2006).

democrático, próspero e livre. Estes países apresentam, contudo, algumas características em comum e que justificam uma preocupação acrescida da Comunidade Internacional no desenrolar das suas actividades como Estado, nomeadamente porque estão imersos numa profunda crise económica e social, não garantem os serviços sociais mínimos, o tecido social está desmembrado e existe nalguns casos extremos, repressão política, religiosa ou até social. Estes factores de forma isolada ou por norma, cumulativamente, vêm adquirindo proporções de reconhecida relevância regional e mundial, afectando não só a estabilidade dessas regiões, mas principalmente a segurança global, pois uma maior instabilidade regional a Sul, reflecte-se num maior grau de insegurança global a Norte.

Outros aspectos apontados para esta concentração de causas em espaços exíguos, é a influência dos factores locais e internos, nomeadamente a tensão demográfica nesses espaços, aspectos de natureza ideológica religiosa, racial e política, bem como ainda factores relacionados com a insegurança das populações. Neste âmbito, a fragmentação regional dos continentes, a busca de identidade cultural e civilizacional e a manipulação das populações, quer seja por pressão política, económica, racial ou religiosa, são resumidamente os principais aspectos geopolíticos que conduzem ao surgimento de conflitos nestes Estados e nessas regiões (Fisas, 2004, 52-62).

Releva-se ainda o facto de a excessiva militarização ao estilo ocidental, ocorrida em África nas décadas que se seguiram a 1945, constituir um fenómeno intimamente associado à conflitualidade africana, sendo o catalisador específico de muitos destes conflitos que chegaram até aos nossos dias, em que o facto de ter havido “...despesas excessivas em armamento, subordinação dos valores civis aos militares, proeminência das elites militares auto proclamadas e mesmo o recurso à guerra...”, potenciaram enormemente o recrudescimento da forma marginal da violência entre povos, etnias e até entre governos e Estados (Keegan, 2006, 498).

Alguns destes conflitos armados, contrariamente ao passado recente, parecem ter em comum a ausência por excelência da resultante militar no seu epílogo. Dir-se-ia até que alguns destes conflitos não terminaram graças a uma vitória militar e que, como refere Luís Moita, “...acabaram por via da negociação pacífica, da diplomacia, ou por desfecho político, ou simplesmente por inanição...” (2004, 125), aspecto que, embora nalguns casos seja contraproducente, se deve a uma maior intervenção da Comunidade Internacional e a uma alteração do sistema interno de gestão de conflitos e de apoio ao desenvolvimento sustentado. Este singular aspecto mostra que a evolução verificada na outra face da moeda dos conflitos, a realização da paz, também evoluiu grandemente, caminhando-se

no sentido de criar mecanismos tendentes a resolver, de uma forma eficaz, as contendas regionais associadas a interesses divergentes em espaços confinados.

Assume especial relevância neste âmbito, a designada diplomacia preventiva e a intervenção de organizações internacionais e regionais credíveis como agentes da mudança para a paz. Contudo, o aparecimento de novas ameaças de natureza global e com especial incidência nos conflitos assimétricos, nomeadamente: o terrorismo, a fragmentação das forças políticas, a proliferação de armamentos e o surgimento de estratégias conducentes ao genocídio, são ainda assim, as causas mais gravosas desta “nova” conflitualidade (Idem, 62). Os aspectos relacionados com a evolução dos conflitos no mundo também estão directamente relacionados com o crescimento das despesas militares dos Estados face ao seu Produto Interno Bruto (PIB), em que a introdução de outros tipos de armas e ameaças, conduziram a uma perspectiva inovadora da evolução dos conflitos no mundo. Estes conflitos “integrados”, onde se cruzam múltiplos objectivos, novos actores e outros interesses, com os tipicamente já existentes, criam uma amálgama de agentes e factores destabilizadores regionais, que conferem a África o epíteto de *“continente mais perigoso do mundo”*.

Em suma, podemos verificar que a evolução realizada no Sistema Político Internacional com reflexos directos na nova ordem internacional, traduziu-se no pós Guerra Fria, a uma alteração na forma da conflitualidade no mundo, não só relativamente à sua intensidade, mas principalmente à sua tipologia, envolvência global, motivações e muito em especial na sua geografia e geopolítica. Assim, os conflitos evoluíram tendencialmente para dentro dos Estados, passando a trazer novos actores e outras dimensões para o problema. Neste contexto, os conflitos de raiz intraestatal passaram a ser vistos pela sociedade internacional, como a principal ameaça ao desenvolvimento sustentado global, carecendo por isso de uma intervenção estruturada, multidisciplinar, integrada e, acima de tudo, estrategicamente global e convergente. Esta realidade, em regiões como a África Subsariana, a América do Sul, a Ásia e mais recentemente o Médio Oriente, mostraram-nos uma nova realidade do grau de complexidade dos actuais conflitos no mundo e das dificuldades encontradas pela Comunidade Internacional na sua prevenção e resolução, dificultada ainda pelos interesses quantas vezes divergentes dos Estados e das organizações que se encontram na sua tentativa de resolução.

As influências da “nova” conflitualidade na conflitualidade africana

A ameaça global de conflitos armados entre potências e blocos de nível mundial envolvendo guerras interestatais deu lugar, actualmente, como vimos, a conflitos predominantemente intraestatais de intensidade variável, que proliferam a nível regional, trazendo a conflitualidade para dentro dos Estados, em que os múltiplos actores, tentam sobrepor-se e assumir as funções dos Estados, pois este simplesmente não existe.... Estes actores representam, na “nova” ordem internacional, um factor de instabilidade da conflitualidade regional, passando a introduzir na equação do conflito, variáveis que ainda não são perfeitamente compreendidas pela Comunidade Internacional, dificultando sobremaneira a sua compreensão.

Esta “nova” ordem conflitual vem salientar a crescente importância dos conflitos regionais, com novos actores, novos Estados e ligações geoestratégicas inovadoras, em detrimento dos grandes conflitos à escala mundial, onde tudo estava previsto, regulado e estrategicamente estudado. Estes conflitos “menores”, afectam e são afectados, como vimos, por alguns factores endógenos ao próprio conflito, nomeadamente a luta pelo acesso a recursos naturais, os interesses dos actores em disputa, o litígio por territórios e fronteiras, o acesso ao poder ou a influência religiosa e por factores exógenos, como a conjuntura internacional e a geopolítica do momento, razão pela qual são considerados acontecimentos conjunturais, processos dinâmicos, ligados a actividades que variam em função da geopolítica, dos interesses em causa, dos actores envolvidos, da geoeconomia, da conjuntura internacional do momento e da geoestratégica, assumindo actualmente uma especial incidência e acrescido grau de importância e pertinência no espaço africano, nomeadamente na região Subsariana.

Nestes acontecimentos conjunturais, deve-se dar especial relevo aos atribulados processos de descolonização⁵ pois, na grande maioria dos países em África, estes processos conduziram à falência do Estado africano e levaram reciprocamente, à fragmentação regional do continente africano. Este singular aspecto conduziu à luta pela identidade cultural e civilizacional e, devido à manipulação das populações, às pressões políticas, económicas e raciais ou religiosas, levou consequentemente ao surgimento de conflitos no interior destes Estados, constituindo-se nos aspectos geopolíticos primordiais desta “nova” conflitualidade em África (Fisas, 2004, 52-62).

⁵ Entre 1945 e 1975, durante cerca de trinta anos, os processos de descolonização foram responsáveis por fazer desaparecer o essencial dos impérios europeus, subverteram o mapa do mundo e foram responsáveis pelo triplicar do número de Estados (Boniface, 2000, 24-25).

Noutro âmbito, uma “globalização liberal” em vários aspectos (económicos, militares, sociais, religiosos, etc.) constitui-se numa das principais características do mundo actual, provocando uma crescente polarização e hierarquização entre os países e entre as regiões (Gresh et al., 2004, 22). Globalizar significa, pois, transportar as influências e as consequências de um determinado acto ou acontecimento para patamares maiores, afectando outros espaços e outros actores, e que, numa perspectiva maior, pode afectar todo mundo. Como exemplos, podemos referir: os processos de comunicação (pelo acesso fácil e rápido à informação), os fluxos de capitais à escala mundial e as participações globais nas economias regionais, responsáveis por trazer para a ribalta da cena internacional, espaços e continentes até agora quase “esquecidos”.

A relevância de África no contexto mundial vem por essa via, assumindo um maior grau de importância geoestratégica, assistindo-se a um incremento dos interesses de actores estatais e não estatais neste continente, constituindo-se como terra de oportunidades, quer económicas, estratégicas, financeiras e geradora de influências políticas conjunturais. Esta pressão sobre as economias, os recursos naturais estratégicos, as elites sociais, os governos e, em último rácio, sobre as desamparadas populações, tem contribuído para uma instabilidade regional crescente, conduzindo a uma globalização da conflitualidade regional africana no continente que actualmente mais sofre no mundo.

O facto dos conflitos em África terem mudado de natureza, associado a algum desinteresse dos países desenvolvidos em se envolverem directamente na sua prevenção e principalmente na resolução destes conflitos, aponta para uma alteração de mentalidades e principalmente de políticas africanas de e para África. A nível continental é evidente uma vontade dos africanos em garantir capacidades próprias que possibilitem uma maior autonomia na resolução dos “seus” conflitos regionais, embora existindo o interesse em que o “...*financiamento e a assessoria sejam favoráveis aos países desenvolvidos, mas a intervenção directa de contingentes militares caberá preferencialmente a tropas africanas.*” (Cardoso e Ferreira, 2005, 21).

A segurança em África é considerada actualmente no contexto mundial, uma prioridade estratégica pois, como sabemos, sem segurança não existe desenvolvimento sustentado e sem desenvolvimento não podemos ter segurança. Não a segurança clássica do Estado ou das suas organizações, mas a dimensão da segurança “real”, sentida e centrada na pessoa humana. Esta realidade actual mostra-nos que se evoluiu do conceito de segurança clássico, para um conceito de segurança humana,⁶ abandonando o conceito de

6 A segurança humana consiste na forma como o povo vive e respira numa sociedade que faz livremente as suas escolhas variadas e tem acesso ao mercado e oportunidades sociais (Cardoso e Ferreira, 2005, 23).

identidade de segurança nacional, centrado no Estado, para o de segurança humana, focalizado agora nas sociedades, nas populações e em último rário, no ser humano. No relatório já citado, produzido pelo *Human Security Centre* na *University of British Columbia*, o conceito de segurança humana, é apresentado como uma “*relação complexa entre as ameaças associadas às guerras civis, ao genocídio e ao movimento de refugiados, num conflito, estando intimamente relacionado com a segurança nacional*”, mas afirmando contudo que “*...ter um Estado seguro não implica automaticamente haver segurança humana nesse Estado...*” (2006, viii).

Este novo paradigma da segurança, evoluiu nestes espaços no sentido de conferir uma maior protecção e grau de segurança próximo das populações, pois estas são constantemente afectadas pelos conflitos regionais. Este fenómeno geoestratégico complexo, teve em África enormes repercussões, constatando-se a existência na história recente, de massacres e genocídios ainda não cabalmente estudados ou encontrados (e julgados) os verdadeiros culpados (Ruanda, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Somália, Sudão e Darfur).

Neste âmbito, existe a necessidade de se adoptar uma visão de segurança que ultrapasse em muito a segurança do Estado, focalizando a segurança no indivíduo e criando sistemas de segurança que protejam as normalmente desamparadas populações. Esta percepção deriva do facto de, após a Guerra Fria, os maiores problemas securitários dos Estados terem origem precisamente no seu interior e serem em larga medida, questões sem qualquer tipo de cariz militar. Este aspecto característico desta “nova” conflitualidade, afecta directamente a sociedade e a forma de vida das populações, constatando-se um crescimento no número de vítimas entre a população civil, normalmente superior ao número de baixas produzidas pelos confrontos militares. Os danos colaterais levam os Estados e a sociedade internacional a criar sistemas de amortecimento dos efeitos dos conflitos nas mulheres, crianças e nas populações em geral. Este aspecto, em África, tem sido difícil de aplicar, pois estas continuam a ser as principais vítimas dos conflitos regionais que aí predominam.

Embora o Estado africano, apesar de todas as suas fraquezas, se enquadre em alguns casos, num contexto de relativa estabilidade, é ainda o principal agente de segurança e responsável pela protecção dos seus cidadãos. Os problemas internos e também os problemas de escala supranacional, têm de ser respondidos por Estados ou organizações compostas por estes, havendo a necessidade de os considerar como um dos agentes fundamentais e fulcrais no caminho para a segurança e para o desenvolvimento sustentado no continente Africano. Pode haver Estados sem segurança, mas não existe segurança sem o Estado.

Existe uma percepção crescente de que a segurança em África resulta fundamentalmente da segurança humana e que esta não se garante apenas pelo somatório da segurança de cada Estado, nomeadamente porque as fontes de insegurança vagueiam entre as porosas fronteiras africanas. Constata-se que são garantidas fundamentalmente pelo conjunto da cooperação estratégica entre os Estados e as Organizações Regionais Africanas (ORA). Neste sentido, estes últimos ao assumirem esta responsabilidade, constituem-se num elo privilegiado de ligação entre as Organizações Internacionais e os Estados cooperantes, permitindo uma maior participação, conferindo uma perspectiva multilateral e muito mais abrangente da cooperação estratégica para a segurança. Estas modalidades de cooperação podem incluir, num sentido amplo, a Reforma do Sector da Segurança (RSS) e a Reforma do Sector da Defesa (RSD) do Estado africano, contribuindo directamente para um maior índice de segurança humana em África (William, 2005, 5).

O crescimento do pilar da Defesa na construção do Estado é assim o garante da construção equilibrada da sua *“good governance”*, da democracia e da estabilidade governativa, proporcionando às populações o sentimento de segurança necessário para acolherem as estratégias de apoio ao desenvolvimento e os programas de Ajuda Pública ao Desenvolvimento. A trilogia definida pela segurança humana, desenvolvimento sustentado e *“good governance”*, são actualmente os factores críticos do sucesso do Estado africano e representam por isso, os vectores privilegiados de preocupação e de integração das estratégias da Comunidade Internacional para África.

A geopolítica dos conflitos regionais no continente Africano

O continente Africano representa actualmente a expressão mais visível da “nova” conflitualidade mundial, concentrando grande parte dos conflitos e consequentemente dos esforços tendentes à sua resolução. Os Estados africanos e as Organizações Africanas têm vindo a debruçar-se concretamente sobre esta questão, pois os problemas que afectam estes espaços adquiriram uma dimensão transnacional preocupante, ultrapassando fronteiras entre Estados e até entre continentes. Esta já denominada “globalização” dos conflitos regionais, afecta directa e indirectamente todo o mundo, passando a constar nas agendas da Comunidade Internacional, pois a segurança no hemisfério Norte passou a depender fundamentalmente da segurança regional e do desenvolvimento sustentado no hemisfério Sul. Em virtude da falência dos Estados africanos, assume vital importância, neste momento, o envolvimento da sociedade internacional em sintonia com as Organi-

zações africanas, contribuindo para incrementar a construção das capacidades regionais, na procura da redução da taxa de conflitualidade intrínseca, no intuito de alcançar a segurança humana e o desenvolvimento para as regiões em conflito neste continente.

Neste cenário de cooperação multilateral, torna-se problemático separar a responsabilidade de segurança das entidades definidas como Estados, da segurança de nível continental e regional, assumida pelos outros actores africanos. Nesta partilha de responsabilidades pela segurança e defesa regional e continental, a recente acção da União Africana e das Organizações Sub-regionais Africanas, que dividiram estrategicamente o continente africano em áreas de responsabilidade, vem assumindo um protagonismo crescente e realizando políticas e estratégias na prossecução da segurança dos seus Estados-membros e da sua região. Estes aspectos fazem com que a segurança de um actor esteja intimamente relacionada com a de outros, mesmo pertencendo a Estados e organizações de níveis e amplitudes geográficas diferentes. Contudo, como refere Samuel Huntington, “...os povos e os países com culturas análogas aproximam-se e os que têm culturas diferentes afastam-se...”, um facto que atesta muitas das aproximações e das separações dentro do espaço africano e que são as “*rootcauses*” desta “nova” conflitualidade (2001, 145).

Actualmente, a análise geopolítica dos conflitos em África, segundo alguns autores, aponta como principal factor de instabilidade regional, a permeabilidade das fronteiras físicas⁷ entre os Estados africanos (geralmente não coincidentes com as fronteiras étnicas e culturais), e como causas de constantes disputas inter-étnicas, culturais e religiosas neste continente. Outros autores relevam ainda a deficiente governação, a instabilidade política e o subdesenvolvimento da maioria dos seus Estados,⁸ numa só palavra,

7 As fronteiras nacionais traçadas para os países africanos, nasceram das imposições saídas da “*Conferência de Berlim*” e do consequente “*Mapa Cor de Rosa*” (Cravino, 2005, 1185), em que um Estado tipicamente colonial era imposto pelas potências colonizadoras que partilharam África sem quaisquer preocupações quanto ao que existia do antecedente. Esta partilha resultou contudo, num instrumento criado para levar a efeito uma tentativa de barrar os conflitos da época. Várias nações, interpretadas no sentido das formações sociais antigas africanas, passaram a estar reunidas dentro de novas fronteiras. Tribos, povos e raças, amigas e inimigas passaram a pertencer ao mesmo espaço colonial, a ter a mesma bandeira, idêntica matriz económica, ideológica, religiosa e cultural. Não se tendo resolvido o problema da conflitualidade africana no século XIX, transportou-se para a actualidade, exponenciando as consequências e multiplicando as causas. No início do século XX, África estava completamente retalhada pelos ocupantes “colonialistas”; um século depois, no início do século XXI, sob essas mesmas fronteiras estariam localizados grande parte dos actuais conflitos regionais em África.

8 No continente africano apenas seis países, a maioria deles na África do Norte apresenta uma percentagem muito baixa da sua população a viver com menos de um dólar/dia e salienta-se que em 2005, 25 dos 29 países com maior dívida externa do mundo localizam-se em África (*African Economic Outlook*, 2005, 3).

aponta-se como factor central a “*crise de soberania do Estado africano...*” (Cardoso e Ferreira, 2002, 13).

Outros especialistas apontam ainda a luta pelo acesso aos recursos naturais e mineiros, principalmente o petróleo, o gás natural, os diamantes e outros «minérios estratégicos» e o controlo desses espaços e das suas rotas de exportação, como factores indutores de conflitos (Faria, 2004, 9-11). Estes factores geopolíticos supracitados, associados às dinâmicas globais do momento, constituem as principais causas dos conflitos regionais no espaço africano, que tendo como actor principal o Estado, releva crescentemente o papel das ORA nas dinâmicas continentais de proporcionar a segurança e desenvolvimento sustentado para esta região do globo. Contudo, comumente aceite é também o facto dos conflitos em África, independentemente do tipo de causas que lhe dão origem ou estarem associadas, manterem essencialmente uma matriz intraestatal,⁹ estando por norma, ligados à existência de “*Estados frágeis*”, de “soberania adiada” e que pela sua inépcia de assumirem a sua condição de Estado de pleno direito, afectam directamente as suas populações, o próprio país e indirectamente, por via da globalização, a economia mundial e a segurança global (Dempsey, 2006, 2-3).

A matriz governativa dos países africanos reside nos nossos dias, maioritariamente na Autocracia¹⁰ e no Presidencialismo¹¹ de cariz militar ou tribal (Marshall e Gurr, 2005, 16-20). No entanto, o processo de “*Democratização acelerado*” é actualmente bem evidente, tendo havido países que assumiram o compromisso democrático e outros em que “*...a democracia se tornou vítima da miséria...*” (Väisse, 2005, 264-265). No entanto actualmente, constata-se que poucos são os regimes que evoluíram para uma Democracia consolidada, contribuindo desta forma também para uma instabilidade regional e continental em África (Lake e Whitman, 2006, 90-92). Constata-se ainda que desde o final da

9 O conflito que opõe a Etiópia à Eritreia, de características eminentemente interestatais, constitui de entre os actuais conflitos em África, nomeadamente na sua porção Subsariana a excepção ao longo da última década. (Faria, 2004, 10). Não se refere o conflito entre Marrocos e o Saara Ocidental, pelo facto de não se considerar a “*República Árabe Saraui Democrática*”, como um Estado independente, devendo ser incluída nos conflitos intraestatais como um movimento independentista.

10 “*Sistema de Governo no qual a vontade de um só homem constitui a lei suprema*”. Nos regimes autocráticos o acesso ao poder político tem acontecido por processos variados que, de comum, possuem o facto de não resultarem da escolha livre e consciente dos governantes, por parte dos governados. Destes processos destacamos os seguintes: a conquista, a cooptação, a hereditariedade, o sorteio, constatando-se que na actualidade são classificados como autocráticos todos os Estados totalitários (Absolutismo, Ditadura e Totalitarismo) (Soares e Ferreira, 2000, 655).

11 “*Sistema político em que ao Presidente da Republica é reservada a acção preponderante da governação*” (Idem, 5037).

Guerra Fria, se assistiu ao surgimento de um período onde as constantes mudanças nos tipos de governo e de governação, assumiram uma maior predominância face ao passado. Em 1992, o número de autocracias em África, havia decrescido para metade, continuando ainda a diminuir progressivamente. Em oposição, o número de regimes democráticos passou de apenas três, em 1989, para onze em 1994, constatando-se que em 2004, existiam em África, com maior ou menor grau de sucesso, treze regimes democráticos e com tendências para aumentar. (Marshall e Gurr, 2005, 42).

Na geopolítica dos conflitos associados aos regimes políticos, surgem as lutas pelas fronteiras traçadas no século XIX, que em nada ajudaram à limitação dos contenciosos étnico-culturais, contribuindo até para a imposição de autocracias militaristas com lideranças fortes, associadas a aparelhos militaristas repressivos, como forma de conter essas fronteiras e nelas os seus povos. Este novo paradigma colonizador, conduziu no período pós Guerra Fria, ao crescimento da conflitualidade intrafronteiriça em África, bem patente nos períodos de instabilidade nos estágios pós independência. Esta distribuição geográfica dos conflitos e das recentes intervenções da organização das Nações Unidas (ONU), comprovam que a África Subsariana constitui actualmente o enfoque da atenção mundial para a área dos conflitos regionais, levando a um empenhamento crescente da sociedade internacional na esperança de garantir a paz estável, a segurança consolidada e o desenvolvimento sustentado. Estas intenções estão em perfeita consonância com os princípios da ONU e de acordo com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM),¹² assumidos para o início do século XXI pelos Estados que as representam, ou seja, pelo Mundo.

Em suma, podemos dizer que a instabilidade regional em África, traduz-se actualmente numa forma de conflitos e guerras intraestatais, representando uma tensão de longos anos, que os movimentos de descolonização e mais recentemente de tentativa de emancipação económica e governativa, não conseguiram fazer esquecer. Nas zonas onde persiste a conflitualidade transfronteiriça, existem múltiplas tensões, de causas e motivos diversos, fazendo transbordar para as sociedades residentes, os receios e medos dos povos e das etnias que nunca se entenderam. Em África, as zonas de conflito actuais são (salvo raras excepções) as zonas de instabilidade tipicamente existentes ao longo das últimas décadas, para não dizer de sempre.

¹² Em Setembro de 2005, o ex-Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, reformulou os ODM, definidos na “Cimeira do Milénio”, em 2000, citando que, de acordo com o relatório apresentado, será praticamente impossível a África Subsariana cumprir a meta de 2015.

Alguns indicadores geopolíticos da África Subsariana

A África Subsariana, também conhecida por “*África Negra*”, corresponde à região do continente africano a sul do Deserto do Saara,¹³ abrangendo cerca de 90% do espaço africano. Esta imensa região apresenta uma enorme diversidade geográfica, física e principalmente, cultural. Esta heterogeneidade vem sendo em parte explicada pela preservação de uma organização social tribal,¹⁴ que se sobrepõe às fronteiras dos Estados actuais Africanos, levando ao aumento da conflitualidade intrínseca nesses espaços fronteiriços. Consta-se que, enquanto os conflitos entre diferentes grupos étnicos, raças, ou por entrepostos processos de aculturação se desenrolam, estas tensões contribuem para que o Estado se esteja a desmoronar. Como refere a este propósito Ney Júnior, estes conflitos surgem “...à medida que as pessoas tentam estancar o caos, através dos nacionalismos étnicos e do fundamentalismo religioso, os seus Estados debilitados desmoronam-se sobre essa pressão fronteiriça constante...” (2002, 277).

As Nações Unidas (NU) identificaram actualmente no mundo 59 países considerados “prioritários” na sua intervenção em prol do desenvolvimento sustentado. Do grupo de Estados considerados como “necessitados”, constata-se que cerca de 38 ficam situados na África Subsariana, correspondendo a 65% do total de países desta região e a manter-se as actuais tendências macroeconómicas conjunturais, esta será a única região no globo que não alcançará até 2015 os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Alguns dos aspectos que induzem a este paradigma e que são apontados como as principais razões pelas quais a região enfrenta uma crise de desenvolvimento de proporções tão gravosas, referem que metade da população vive com menos de um dólar/dia, uma em cada três crianças não conclui os estudos básicos, uma em cada seis crianças morre antes dos cinco anos de idade e o facto da taxa de pobreza extrema ter aumentado ao longo

13 O deserto do Saara, com aproximadamente, nove milhões de quilómetros quadrados constituiu-se como uma barreira natural que divide o continente africano em duas partes distintas quanto aos aspectos humanos, económicos, sociais e religiosos. A Norte encontramos uma organização socioeconómica muito semelhante à do Médio Oriente, formando um mundo islamizado, que exerce uma influência a Sul muito maior do que é influenciada por esta. A Sul temos a África Subsariana em que a variedade étnica está patente na diversidade de formas de cultura, música, arquitectura, religião e indumentária usadas pelos povos desta parte do continente, uma mescla de culturas e etnias que derivam da aculturação a que foram submetidos durante mais de cinco séculos de colonização multilateral (África, 2006).

14 A tribo é uma das mais antigas e elementares formas de organização social, sendo caracterizada pela presença de um território comunitário e pela unidade da língua e das tradições. Dessa maneira, cada tribo é um verdadeiro universo cultural, com as suas tradições e regras bem definidas.

da década de 1990, o que significa que o número de pobres sofreu nesse período um aumento de mais de 74 milhões de pessoas (*Human Security Report 2005*, 2005).

Estes indicadores miserabilistas estão intimamente associados à falência do Estado africano e na inviabilidade deste em garantir a segurança das populações e o desenvolvimento e bem-estar dos seus cidadãos, dependendo substancialmente da Ajuda Pública ao Desenvolvimento e da cooperação da Comunidade Internacional, para superar essas carências básicas.

Caracterização da conflitualidade na África Subsariana

Na África Subsariana,¹⁵ a conflitualidade assumiu características especiais, não apenas pela especificidade dos seus países e das etnias e raças que aí habitam, mas principalmente porque a concentração de guerras pela independência, movimentos de libertação e a vaga de democratização durante o período pós Guerra Fria, foi significativa. Depois de 1970, foram referenciados no continente africano mais de 30 conflitos regionais, tendo na sua maioria origem em conflitos internos. Destes conflitos, uma grande parte estavam localizados na metade Subsariana, salientando-se ainda que em 1996, existiam aí 14 conflitos armados que provocaram mais de oito milhões de refugiados e deslocados, constituindo-se num dos maiores flagelos da humanidade no século XX (Faria, 2004, 9).

África é, relativamente às variáveis económicas da globalização, uma região onde os indicadores macroeconómicos são também dos mais fracos, como refere Philippe Hugon, no anuário - “*L’Année Strategique 2005*”, onde o autor faz uma análise geoestratégica de todas as regiões do globo. A África Subsariana é citada a valores macroeconómicos de 2004, representando apenas 1% do Produto Interno Bruto mundial, 1% do fluxo de investimentos no mundo, menos de 2% do comércio mundial (quando em 1960, representava 6%) e com uma população de cerca de 12% da população mundial, o que reflecte os desequilíbrios sociais, económicos e de desenvolvimento que a caracterizam (2006, 386).

15 O continente africano tem actualmente cerca de 800 milhões de habitantes, dos quais 500 milhões vivem na África Subsariana. Esse «sub-continente», tem uma taxa de crescimento populacional da ordem dos 2,5% ao ano e uma esperança de vida de 45 anos, o que faz com que seja o continente com uma média de idade menor, com uma população muito jovem. De uma forma geral, a população da África Subsariana apresenta os piores indicadores socioeconómicos do mundo, sendo associada a alguns factores negativos, tais como: a má nutrição; um grau de escolaridade muito baixa; falta de assistência médica; ausência de saneamento básico nos meios rurais e muito deficiente nos meios urbanos e ainda uma elevada taxa de desemprego (África, 2006).

Estes aspectos, do ponto de vista macroeconómico, são também eles caracterizadores desta “nova” conflitualidade neste continente e especialmente nesta região.

Constata-se ainda nesta região, uma disparidade entre a existência de conflitos de baixa, média e de alta intensidade, verificando-se que associado ao primeiro caso, estão conflitos originados por factores económicos e políticos, principalmente devido à marginalização das sociedades (essencialmente conflitos intraestatais), causada pela ruína da estruturação social, levando a grandes movimentações de pessoas em busca de terras mais férteis e principalmente menos conflituosas (Sudão e mais concretamente no Darfur). Por outro lado, os conflitos de média e alta intensidade, desenrolam-se normalmente por influência externa, apesar do conflito se desenvolver no interior de um Estado, mas em que este, na maioria dos casos é manietado, no sentido de aluir a pressões externas ou de grupos de pressão interna, associados por norma a entidades não estatais. Estes conflitos com envolvimento externo, produzem normalmente um grande número de baixas, enormes movimentos de refugiados e abrangem um número apreciável de ONG's e outros actores na sua resolução, constituindo o que alguns autores designam por “*economia de guerra*” (Marshall e Gurr, 2005, 45).

Se pretendermos marcar num friso cronológico os períodos dos conflitos na África Subsariana, segundo alguns autores, verifica-se que a maior magnitude e intensidade de conflitos armados intraestatais, ocorreu durante o período das descolonizações¹⁶ (1960 a 1975), tendo sofrido contudo um crescente impulso nos anos oitenta, por motivos de ordem interna dos Estados e atingindo os valores mais elevados do século XX no início dos anos noventa, embora em 1991 tenha sofrido um forte revês e diminuído em mais de 50%. A grande maioria destes conflitos deveu-se a causas sociais (étnicas, revolucionárias ou religiosas), mas principalmente por motivos de raiz independentista e de afirmação política (Idem, 21).¹⁷

O declínio económico verificado na África Subsariana ao longo da década de setenta e a consequente ruína dos mercados e dos bens disponíveis para consumo, foram os

16 Constata-se em termos de guerras “independentistas”, ligadas com os processos de descolonização, especificamente na África Subsariana a existência, neste período, de sete conflitos, nomeadamente: Angola (1961-1975); Camarões (1955-1960); Eritreia (1961-1991); Guiné-Bissau (1962-1974); Quénia (1952-1963); Madagáscar (1947-1948); Moçambique (1965-1975) e Namíbia (1975-1990). Nestes países, constata-se também que salvo raras excepções (Madagáscar e Namíbia), a instabilidade interna nestes Estados mantém-se até aos nossos dias (Marshall e Gurr, 2005, 46).

17 Referindo-se os autores particularmente à actual realidade na África Subsariana, são identificados actualmente 17 países com um elevado índice de probabilidade de ocorrência de conflitos e 19 com uma probabilidade considerada mediana, restando nove países que apresentam índices de estabilidade aceitáveis (África do Sul, Benim, Botswana, Malawi, Mali, Mauritânia, Namíbia e Suazilândia) (Marshall e Gurr, 2005, 4).

aspectos que marcaram na vertente económica, a nova ordem pré-colonial na região, contribuindo para a instabilidade dos mercados, das economias e dos Estados. Por via do enfraquecimento dos factores de poder do Estado, foram criadas as condições de ingovernabilidade que conduziram ao aparecimento de múltiplos conflitos regionais; nos locais onde a liderança local era forte, o grau de insurgimento foi maior e os conflitos tomaram outras proporções. Este aspecto levou localmente à “substituição” da entidade Estado por poderes regionalizados, autóctones, emergentes e que passaram a ter uma outra visibilidade, influência e acrescida importância no contexto regional, levando a sociedade internacional a considerá-los na análise do xadrez político e a considerar a sua inclusão nas possíveis soluções para a resolução do conflito.

Em suma, a conflitualidade nesta região constitui-se numa forma atípica de conflitos, principalmente em relação aos padrões ocidentais, razão pela qual (por factores e causas dispare), é dificilmente estudada e compreendida pelo mundo ocidental. Face aos padrões de comparação ocidentalizados, estes conflitos constituem-se numa equação ainda por decifrar, com motivações distintas, actores vários e múltiplos catalisadores específicos, repercutindo-se na dificuldade de compreensão, actuação e no emprego de modelos de análise e resolução predefinidos pela sociedade internacional.

A “nova” conflitualidade na África Subsariana

A alteração do tipo predominante de conflitos, em especial em espaços onde a crise de soberania conduz a afinidades de outro cariz – seja em torno da religião, da língua, etnia, cultura ou de outros factores ou interesses –, permite a congregação de vontades, em torno de um dado «senhor da guerra» que, nessa região assume o papel do próprio Estado. Este factor complica substancialmente o cenário quando surgem num mesmo espaço, vários destes poderes autónomos que se digladiam pelo acesso ao poder (Cardoso e Ferreira, 2005, 13).

A emergência de novos actores com outros objectivos, inovadoras técnicas e formas de gerar o medo e com outras fontes de financiamento (diamantes, petróleo, tráfico de droga e de armamento, etc.), criou uma maior complexidade e abrangência à conflitualidade nestes cenários, levando muitos autores a identificar uma “nova” e assimétrica dimensão da conflitualidade para estes fenómenos. Esta crescente complexidade nos conflitos Subsarianos e o surgimento de novas ameaças transnacionais e assimétricas à segurança em África, colocam actualmente as questões relacionadas com a gestão de conflitos,

principalmente na sua forma de prevenção e resolução no cerne dos processos de integração e desenvolvimento regional no continente africano. Esta mudança da natureza dos conflitos fez surgir, também nesta metade sul do continente africano, vários novos actores,¹⁸ o que dificulta ao mecanismo internacional o estabelecimento de padrões eficientes de ajuda humanitária, do estabelecimento de relações diplomáticas credíveis ou mesmo para negociar a resolução pacífica dos conflitos, dentro dos modelos que vinham sendo aplicados noutras partes do globo.

Os conflitos africanos passaram a ser notícia nos meios de comunicação internacionais, não só pela crueldade das imagens que produziam e pelo grau de violência associado, como pela excentricidade destes novos actores regionais e dos seus procedimentos operacionais, afectando o Sistema Político Internacional, em toda a África, especialmente na região Subsariana, pois, como frisa Adriano Moreira, “...sendo em África, afecta todo o Mundo”. Por esse motivo, a África Subsariana está a tornar-se numa região extremamente conflituosa¹⁹ e muito volátil (especialmente quando nos referimos às constantes mudanças de governos, ao surgimento repentino de conflitos regionais e ao refluxo das economias e das populações), onde as fronteiras geográficas traçadas nos mapas da geopolítica, não correspondem às fronteiras étnico-culturais vigentes. Estes aspectos singulares originam, consequentemente, um atrito entre os que estão na fronteira do espaço que lhes pertence por tradição e do espaço que ocupam por obrigação.

Este aparentemente singelo, mas extremamente relevante aspecto, origina uma constante conflitualidade entre povos, raças e até religiões, no espaço intra e extra estatal, que aliada à luta desenfreada pelo acesso privilegiado aos “recursos de conflito”²⁰ e ao poder, constituem os factores genericamente aceites para ser considerada a região do continente africano onde o número de conflitos aumenta e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) diminui. Devido a este paradigma, as NU vêm intervindo nas regiões da África

18 Como “novos” actores nestes conflitos entende-se, por exemplo, os grupos rebeldes, os «senhores da guerra», ONG’s e as empresas multinacionais, entre outros (Cardoso e Ferreira, 2005, 13).

19 Foi nesta região que ocorreram os mais sangrentos conflitos regionais da história mais recente da humanidade (Serra Leoa - 1991, Libéria - 1989-1996, Ruanda - 1994, República Democrática do Congo (RDC) - 1997-2003, Angola - 1975-1997) e é também nesta região que estão actualmente localizados os maiores conflitos regionais da actualidade (Burundi, República Democrática do Congo, Ruanda, Sudão, Darfur, Etiópia e Eritreia).

20 Refere-se particularmente aos recursos naturais que, numa dada região, país ou conflito, são os geradores de tensões e conflitos focais entre grupos (petróleo, diamantes, gás natural, etc.), associados normalmente à sua posse, controlo de rotas de acesso e distribuição, bem como ao controlo da exclusividade do seu comércio.

Subsariana, com maior frequência e intensidade²¹ do que em qualquer outra parte do mundo, procurando desenvolver estratégias de apoio ao desenvolvimento regional, em linha com as preocupações globais e estratégias definidas na “*Cimeira do Milénio*” (2000) e já em execução por via dos já aludidos, Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

A transnacionalidade dos problemas securitários na África Subsariana, deriva em grande parte, como vimos, da permeabilidade das fronteiras dos Estados africanos e da sua exiguidade como garante do desenvolvimento sustentado e da segurança regional. Estes factores aliados à atribulada geopolítica do espaço que ocupam, faz com que exista uma pluralidade de variáveis na complexa equação da actual segurança regional, tornando difícil uma análise sistémica englobada em modelos padronizados de análise de conflitos ocidentalizados, pois em África “*cada conflito é um conflito...*”.

A regionalização dos instrumentos de gestão dos conflitos e a complexidade crescente das variáveis em jogo nos conflitos subsarianos, traz para a actualidade a necessidade de se aprofundar o estudo destes fenómenos, com vista à correcta determinação das suas causas e consequências, no intuito de prevenir o futuro da segurança na região, no continente e do mundo. Esta solução passa por regionalizar as análises e os mecanismos de intervenção, e globalizar os sistemas de apoio à gestão do conflito e de ajuda ao desenvolvimento, antes, durante e após a ocorrência desses conflitos.

A análise da conflitualidade regional na África Subsariana torna-se ainda mais complicada, quando se tem em conta que num grande número de casos o conflito acaba por dar origem às causas que o geraram, enfraquecendo ainda mais os Estados, aprofundando clivagens étnicas, rompendo fronteiras e provocando a destruição das suas estruturas governativas, sociais e económicas, assistindo-se assim a um círculo vicioso, em que na procura da paz e da estabilidade regional, encontra-se muitas vezes a violência gratuita e a insegurança generalizada.

As causas da “nova” conflitualidade. Uma sistematização possível...

Determinar as “*rootcauses*” de um conflito é um exercício que requer um enorme rigor científico e a participação multidisciplinar de especialistas em vários domínios,

21 Em 30 de Setembro de 2005, a missão na RDC (*United Nations Mission in the Democratic Republic of Congo – MONUC*), tinha no terreno um total de 18.800 homens, dos quais, 15.369 militares, constituindo-se como a maior operação realizada nos 60 anos de existência das NU (*Global Peace Operations*, 2006, 73 e 142).

não só das ciências humanas mas também das ciências naturais e exactas. Essa análise torna-se mais complexa quando se aborda um conflito numa dada região do globo onde os actores, as motivações, os valores em causa, os processos e os efeitos, são diferentes dos tipicamente padronizados pelo mundo ocidental, para outros conflitos, em outras áreas do globo.

Alguns autores, nesta tentativa de compreensão, sistematização e de análise dos conflitos, optam por listar as causas que teriam (segundo eles) conduzido a um conflito e sobre essas causas, elaboram estratégias de prevenção, tendentes a contribuir para uma maior segurança regional, garantindo assim uma mais correcta sistematização da sua análise (Roque et. al., 2005, 19). Neste âmbito, constata-se que na África Subsariana “...a fragilidade de alguns Estados, os conflitos de natureza intraestatal, o fenómeno do terrorismo à escala global, a imigração ilegal, a subversão, os crescentes índices de grande criminalidade em áreas urbanas, constituem alguns destes factores de instabilidade que preocupam a comunidade internacional...”,²² conferindo assim uma dimensão abrangente das razões destes conflitos, que confluem na inadequação do Estado africano para resolver os problemas que transversalmente abrangem a actual sociedade africana.

Para alguns autores, o Estado e a sua falência como entidade, são a origem directa dos problemas securitários e de subdesenvolvimento, derivando da sua falta de capacidades e principalmente de soberania, outros fenómenos políticos e sociais que tendencialmente degeneram em conflitos regionais, transportando insegurança não só para África, mas por via da globalização, para todo o mundo. Em complemento, outros autores advogam ainda que as causas dos conflitos em África são diversas, que o Estado africano é uma dessas causas. No entanto, a natureza social, religiosa, militar e política desses conflitos, faz com que seja possível identificar outras causas tão díspares como a luta pelo acesso ao poder, o controlo de recursos naturais rentáveis, a luta pelo domínio de determinada região, fronteira ou rota, o controlo da costa e dos portos, o fanatismo religioso, a proliferação de santuários e ainda o tráfico de pessoas e de armamento.

Apresentam-se em seguida algumas dessas causas, associando-as numa modesta tentativa de sistematização, de acordo com a sua origem e a predominância nos conflitos regionais, procurando-se fazer uma seriação, sabendo contudo como é volátil afirmar que uma determinada causa num dado conflito é eminentemente de origem interna ou externa, quando as fronteiras são tão ténues ou simplesmente não existem.

22 Alocução do Sr. Tenente-General Pinto Ramalho, Ex-Director do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), na cerimónia de abertura do Seminário Internacional subordinado ao tema: “Cooperação Portuguesa em África. Vectors de Dinamização da Política de Segurança e Defesa Nacional”, realizado em 27 de Abril de 2006, no IESM.

As causas internas dos conflitos regionais na África Subsariana

Quando procuramos determinar as causas internas²³ num conflito, tendencialmente olha-se para o Estado e para os seus atributos primordiais, procurando-se na falência desses atributos algumas dessas causas, normalmente relacionadas com a insegurança, a falta de condições básicas e o subdesenvolvimento das suas populações. Associado ainda às características do Estado africano, aparece o termo “good governance”.²⁴ Esta terminologia é apresentada como a questão chave que transversalmente abrange as valências do Estado, residindo no seu apoio e no fortalecimento o investimento estratégico da sociedade internacional em África (Cardoso e Ferreira, 2005, 44).

Alguns autores referindo-se às causas endógenas dos conflitos africanos, afirmam que estas têm raízes nas contradições entre os modos tradicionais e os requisitos do Estado moderno. A designada «nova ordem» democratizadora ao ter assumido uma liderança e política pré-colonial, entraria em colisão com os princípios tribais, bem enraizados na África Subsariana e que, no choque entre as “elites” e os “sistemas”, estariam algumas das causas geradoras de muitos dos conflitos regionais que ocorreram no período pós-descolonização e que prevalecem actualmente...

Associado ainda ao processo atribulado de descolonização, surgem problemas políticos, estruturais no aparelho estatal, económicos e sociais, que os Estados descolonizados não souberam acautelar e que os colonizadores não quiseram ou não puderam prevenir. Conjugando estes factores com a inexperiência governativa, a falência das suas economias, o desvio de recursos naturais e o forte investimento no aparelho militar,²⁵ os Estados criaram as condições que levaram ao insurgimento popular por um lado, ao surgimento de grupos armados por outro e ao aparecimento de um elevado grau de

23 Entende-se como causas internas dos conflitos aquelas que derivam de factores endógenos ao próprio Estado e consequentemente às suas dinâmicas: política, social, económica, religiosa e militar, o que só por si abrange grande parte das causas que são a raiz dos actuais conflitos regionais em África.

24 Entende-se como “good governance” (boa governação), o conjunto de acções levadas a efeito por aquele Estado que procura garantir a segurança interna e externa do país; o Estado de Direito, incluindo o respeito pelos direitos humanos e pelas minorias étnicas, os serviços públicos essenciais, uma boa gestão financeira, os direitos de propriedade, o respeito pelos contratos, as políticas voltadas para o desenvolvimento económico e social, a participação dos cidadãos e a sua lealdade ao Estado (Cardoso e Ferreira, 2005, 44).

25 Para Francis Fukuyama, corroborando a opinião de Douglass North, as sociedades caem sistematicamente em armadilhas cognitivas, não compreendendo que ficaram para trás ou “*diagnosticaram erradamente as causas do seu subdesenvolvimento, não sendo capazes de emular os modelos que lhes foram apresentados ao longo dos tempos*”. Referindo-se concretamente à África Subsariana, refere a propósito que “*...a violência endémica e a competição militar não levaram à formação do Estado, mas sim ao caos e ao colapso social...*” (2006, 111).

insegurança e subdesenvolvimento generalizado. Estes aspectos são sistemática e recorrentemente referidos como os motivos que originaram e continuam a originar a cisão entre o Povo e o Estado, reflectindo-se na actual realidade social e governativa africana.

As causas externas dos conflitos regionais na África Subsariana

As causas externas são as que surgem no exterior do próprio Estado e que se constituem numa fonte de ignição ou catalisador do conflito interno, aquelas que directa ou indirectamente participam no desenvolvimento do mesmo, quer fornecendo apoio logístico ou moral, ou mesmo acolhendo apoios de determinada facção, tendo quase sempre em vista tirar vantagem do desfecho do conflito. Na África Subsariana, com a permeabilidade das fronteiras e a geopolítica dos grupos étnicos que a povoam, torna-se quase imperceptível se o conflito que envolve determinados grupos ou clãs, se circunscreve às fronteiras de um só Estado, pois muitas vezes os limites do conflito são os limites dos meios disponíveis e principalmente dos interesses vigentes. As fronteiras que limitam as intervenções das Organizações Internacionais (ONU, UE), não podem ser na grande maioria dos casos, coincidentes com as linhas de fronteira dos conflitos, pois estes estendem-se por regiões, países, desertos e fronteiras, que não coincidem com as geopoliticamente definidas na cartografia vigente.

Os factores de ordem interna, como a pobreza, a instabilidade política e a corrupção generalizada, herdados da década de oitenta, devido às agitadas transformações simultaneamente política, económica, institucional e social, ocorridas desde então nos Estados africanos, vem mostrando que “...o desenvolvimento residual realizado a várias velocidades, não permitiram um crescimento homogêneo do continente africano.” (Roque et al., 2005, 19-20). Estes desequilíbrios e clivagens internas induzem a desequilíbrios e desigualdades externas, originando fluxos de população, de refugiados (normalmente em busca de melhores condições de vida e fugindo aos conflitos e à mortandade) e sendo simultaneamente causa e consequência de conflitos étnicos e sociais, mais ou menos graves, de acordo com a incidência geográfica desses fenómenos migratórios.

Noutro prisma, as ameaças transnacionais (que se revelam nos dois lados da fronteira) associados a novos poderes que emergem pela necessidade de controlo de determinadas regiões estrategicamente importantes, fez emergir a necessidade de se considerar a intervenção ao nível destes poderes paralelos ao Estado em regiões intra e extra fronteiriças, que criem condições para a intervenção dos agentes estabilizadores, pois que

para os primeiros, a desordem e a desestabilização são os ambientes fomentadores das suas actividades ilícitas.

As outras causas...

A segurança africana tem como pilar fundamental as suas Organizações Sub-Regionais Africanas, recaindo nestas o ónus da activação das componentes operacionais da União Africana (UA). No âmbito da prevenção e resolução de conflitos, estas organizações regionais, estão inseridas numa “*Arquitectura de Segurança e Defesa Africana*”,²⁶ em que intervêm directa e indirectamente os Estados, as Organizações Internacionais, e especialmente a ONU. Esta panóplia de actores transnacionais,²⁷ intervêm com o papel de responsável primário face ao Direito Internacional, pela paz e pela segurança a nível internacional, garantindo uma legitimidade que de outra forma dificilmente seria possível obter. Assim, na gestão de cada conflito, a participação deste e de outros actores, são também fonte de interesses nem sempre partilhados e inteiramente compatíveis. Neste

26 A “*Arquitectura de Segurança e Defesa Africana*”, ou também designada por “*Arquitectura de Paz e Segurança Africana*”, funcionando como um sistema continental de segurança, apresenta actualmente dois níveis aparentemente diferentes mas perfeitamente interligados: o nível regional que é protagonizado pela principal organização pan-africana (União Africana); no topo e interdependente, um segundo nível (sub-regional), onde se inserem as cinco Organizações Sub-regionais Africanas, envolvendo todos os países do continente africano. A União Africana adoptou desde a sua criação (Cimeira de Lomé, 2000) e principalmente desde a sua efectiva operacionalização (2002), uma postura mais activa face à inoperância da sua antecessora, a Organização de Unidade Africana (OUA), criando estruturas e mecanismos que visam garantir um nível aceitável de sucesso na gestão de conflitos regionais e tornando-se, o ponto de apoio preferencial para as estratégias de cooperação no âmbito da segurança e defesa para África. Assim, o Conselho de Paz e Segurança (CPS) estabeleceu um sistema de alerta continental, o “*Continental Early Warning System*” (CEWS), ligado a unidades implantadas no terreno que acompanham e monitorizam determinada situação de tensão numa região, estando em interligação com outros mecanismos complementares no nível sub-regional. Este mecanismo permite prever e accionar medidas com vista a alertar e a prevenir os conflitos militares regionais em África, ainda na sua fase ascendente, quando é possível e desejável uma intervenção precoce em ordem a prevenir a sua evolução disruptiva. Este sistema funciona como uma rede de alerta, pretende ser o indicador mais fiável da UA e da Comunidade Internacional para avaliar o nível de ameaça e da eclosão dos conflitos internos nos Estados africanos, bem como acompanhar o desenvolvimento de uma determinada crise emergente. Em complemento, outros órgãos como o “*Comité Militar*”, o “*Painel de Sábios*”, o “*Fundo Especial para a Paz*”, a criação do “*Centro Africano de Estudos e Pesquisas sobre o Terrorismo*” (CAERT) e principalmente as “*African Standby Force*” (ASF), complementam a Arquitectura de Segurança e Defesa Africana para o século XXI.

27 A intervenção de actores transnacionais, ou seja, aqueles actores não-estatais que actuam através das fronteiras é, segundo Joseph Nye Júnior, uma das características interligadas às questões económicas e dos conflitos regionais (2002, 244).

puzzle de interesses conjugados, pode encontrar-se algumas das causas para a inépcia no controlo e na deficiente gestão dos conflitos regionais africanos, pois a interacção destes actores pode até, em casos extremos, ser factor potenciador de tensões²⁸ internas nos Estados e nas Organizações Regionais Africanas.

O número de actores e o volume de interesses em África são cada vez maiores e a perspectiva futura do acesso a determinados recursos estratégicos, passa pelo Conselho de Segurança das NU, pelo Senado nos EUA, pela estratégia agressiva da China, pela Rússia e por Bruxelas, a sede da UE. Por todos estes motivos, assiste-se a uma intervenção crescente em África, advindo daí maior segurança e desenvolvimento sustentado de longo prazo para a região, mas também aumentando as disputas e potenciando o surgimento de conflitos de interesses na região. Contudo, constata-se que outros fenómenos e ameaças transnacionais se têm deslocizado também para estes espaços, fazendo com que outros interesses sejam colocados nos conflitos por entrepostos actores, fomentando a continuidade e até o agravamento da insegurança regional. Neste particular, importa reter que factores como o terrorismo, a proliferação do tráfico de pessoas, armas e droga, é facilitado pela prevalência de factores de instabilidade em regiões onde se jogam estes puzzles de interesses.

Uma sistematização possível...

Tão difícil como compreender um conflito em África, definindo as suas “*rootcauses*”, contextualizando os actores, motivações, consequências para o Estado africano, sociedades e fazendo a prospecção de cenários geoestratégicos e geopolíticos, concebendo uma intervenção estratégica dos actores multinacionais, é efectivamente sistematizar as causas profundas desses conflitos. Este ensaio apresenta uma tentativa de sistematização dessas causas, sabendo antecipadamente que a fronteira entre causas internas e externas nem sempre é consensual e que, como já referimos, em África “cada conflito é um conflito”, não existindo, por esse motivo, identidade e matriz própria na conflitualidade, resultando numa amálgama de causas difusas que caracterizam transversalmente a conflitualidade na região Subsariana, carecendo pois de uma análise sistémica, multidisciplinar, abrangente

28 No recente conflito do Sudão (Darfur), a presença de Forças Militares da União Africana tem sido fortemente contestada pelas partes em confronto, levando à inclusão, numa solução híbrida, de capacetes azuis da ONU, operando conjuntamente com a UA.

e próxima, pois que para se perceber as causas tem de se perceber a amplitude do conflito e para se perceber o próprio conflito tem de se perceber as suas “*rootcauses*”.

As causas internas *versus* as causas externas apresentadas, simbolizam a dinâmica entre as permeáveis fronteiras dos Estados africanos, pois a dificuldade da sua interpretação surge precisamente desta descontinuidade e da fluidez do espaço que conjuntamente representam. Como refere Teresa Whelan relativamente ao “African Environment”, a região Subsariana continua enfrentando constantes problemas de insegurança, políticos e económicos, resultantes de constantes crises estatais. Contudo, o seu maior problema resulta da incapacidade em resolver os problemas de insegurança interna, da aplicação da lei do Estado de Direito e principalmente da defesa das suas fronteiras (2006, 64). Refere ainda a este propósito, que o que é manifestamente relevante é a “ingovernabilidade” dos espaços de fronteira entre os conflitos e o Estado e a inoperância verificada entre os Estados afectados pelos conflitos regionais transfronteiriços, o que nos leva a olhar para as Organizações Regionais e Sub-Regionais Africanas como as entidades supranacionais capazes de intervir por excelência ao nível da prevenção, da resolução dos conflitos e mesmo da reconstrução pós conflito, assumida na vertente do apoio ao desenvolvimento sustentado em África.

Conclusões

A dinâmica evolutiva dos conflitos acompanhou a dinâmica da evolução dos Estados no período pós Guerra Fria, tendo-se assistido a uma mudança radical da sua intensidade e tipologia, transitando estes conflitos, maioritariamente, para o interior dos Estados. Por via desta “globalização” da conflitualidade regional, assistiu-se em África a uma fragilização das entidades “Estados” e das suas estruturas sociais, políticas e militares. Cumulativamente, a permeabilidade das fronteiras e a deficiente “*good governance*”, levou consequentemente a uma “crise” de soberania do Estado Africano. Este aspecto causa uma perturbação no Sistema Político Internacional, revelando-se uma permanente ameaça transnacional à segurança global. A nova geopolítica dos conflitos em África, associada à crise do Estado africano, tem levado a Comunidade Internacional a intervir crescentemente neste continente, com vista a contribuir para a segurança humana e desenvolvimento sustentado, sendo na África Subsariana que a sociedade internacional, por via maioritariamente das NU e da UE, tem vindo a intervir com maior frequência e intensidade.

A transição entre o pré e o pós-colonial, não só no aspecto territorial, mas em outros domínios (económico, político, no tecido social e na gestão dos recursos naturais, principalmente os estratégicos), tem contribuído para a perfusão de conflitos na região Subsariana, tendo o Estado africano assumido o ónus deste fenómeno conjuntural. Noutra visão mais ampla, as causas dos conflitos em África podem ir desde questões de ordem social, religiosa, militar e política, assistindo-se por norma às combinações destes agentes, levando a que para cada conflito não exista apenas uma única causa, mas uma complexidade de factores que tornam esta equação de difícil compreensão para a “nova” ordem internacional, principalmente se utilizar os padrões ocidentais de comparação e de análise. A sistematização apresentada resulta da necessidade de se analisar os conflitos regionais de uma forma multidisciplinar, com um enfoque particular nas “*rootcauses*”, advindo daí as causas internas, externas e outras causas. Consta-se que, por princípio, a razão da fronteira física não é limitadora, mas sim orientadora das motivações que explicam os conflitos regionais na África Subsariana.

Em suma, podemos afirmar que no continente Africano e mais concretamente na África Subsariana, constata-se a existência de uma complexidade de causas intrínsecas que caracterizam transversalmente os conflitos na região, que apresentam uma tipologia própria, normalmente associados a uma amálgama difusa de “*rootcauses*”, de carácter interno e externo de matriz indiferenciada, assentando directa ou indirectamente na falência do Estado africano, embora também se constate que “cada conflito é um conflito...”.

Este importante paradigma conjuntural que caracteriza actualmente a conflitualidade no continente africano tem contribuído para que esta região seja considerada uma das regiões mais perigosas do mundo, congregando mais conflitos regionais do que o somatório de todos os conflitos nas restantes partes do globo e concentrando, por esse motivo, a atenção e o esforço na procura da paz e do desenvolvimento sustentado da Comunidade Internacional.

Bibliografia

BEST, Shedrack Gaya (2005) - *Introduction to Peace and Conflict Studies in West Africa*. Spectrum Books Limited, Abuja, UPEACE Africa programme. ISBN 9977-925-40-2.

BONIFACE, Pascal (2000) - *Atlas das Relações Internacionais*. Lisboa: Edições Plátano, ISBN 972-707-249-6.

CARDOSO, Fernando e FERREIRA, Patrícia (2005) - *A África e a Europa: Resolução de Conflitos, Governação e Integração Regional*. Lisboa: Instituto Estudos Estratégicos Internacionais. ISBN 972-8109-34-2.

COLLIER, Paul (2004), *Reducing the Global Incidence of Civil War: A Discussion of the Available Policy Instruments*. Internationale Weiterbildung, Berlim, Disponível em: [http://www.inwent.org/capacity_building/Reducing the Global Incidence of Civil War A Discussion of the Available Policy Instruments.htm](http://www.inwent.org/capacity_building/Reducing%20the%20Global%20Incidence%20of%20Civil%20War%20A%20Discussion%20of%20the%20Available%20Policy%20Instruments.htm)

CORDELLIER, Serge e DIDOT, Béatrice (2005) - *L'État du Monde - Annuaire Économique Géopolitique Mondial 2005*. Paris: Éditions La Découverte. ISBN 2-7071-4394-4.

CRAVINHO, João Gomes (2002) - *Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*. Lisboa: Imprensa Ciências Sociais. ISBN 972-671-093-6.

CRAVINO, Janete (2005) - *Conflitos Internos - Resolução de Conflitos*, Lisboa: Revista Militar, N° 11, 57º Volume, II Série, Novembro de 2005, p. 1183-1202. ISSN 0873-7630.

DADDIEH, Cyril et MENGISTEAB, Kidane (1999) - *State Building and Democratization in Africa: Faith, Hope and Realities*. Westport, Connecticut Library of Congress Cataloguing - in-Publication Data. Praeger Publications. ISBN 0-275-966353-5.

DEMPSEY, Thomas (2006) - *Counterterrorism in African Failed States: Challenges and Potential Solutions*, New York: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2006, ISBN 1-58487-238-1.

DIEHL Paul F. (2005) - *War*. Sage Library of International Relations, British Library, 6 Volumes. ISBN 1-4129-0373-4.

FARIA, Fernanda (2004) - Occasional Paper nº 55- Novembre 2004- *La Gestion des Crises en Afrique Subsaharienne - La rôle de l'Union européenne*. Paris: Institute d'Études de Sécurité de la Union Européenne, ISBN 92-9198-064-1.

FISAS, Vicenç (2004) - *Cultura de Paz y Gestión de Conflictos*. Barcelona: Ediciones UNESCO, 4ª Edição. ISBN 84-7426-357-3.

FUKUYAMA, Francis (2006) - *Depois dos Neo-Conservadores - A América na Encruzilhada*. Lisboa: Editora Gradiva, 1ª Edição. ISBN 989-616-148-8.

GRESH, Alain, et al (2006) - *L'Atlas du Monde Diplomatique*, France: Le Monde Diplomatic, ISBN 0026-9395.

GRESH, et al. (2005) - *Atlas da Globalização*. Lisboa: Gráfica Europa, Lda., ISBN 972-8610-16-5.

GRESH, Alain, et al (2004) - *Atlas da Globalização - Le Monde Diplomatique*. Lisboa: Campo da Comunicação, ISBN 972-8610-16-5.

HUGON, Philippe, (2005) - *L' Année strategique 2005,- Strate'co: analyse dès enjeux internationaux*, Pascal Boniface (Dir.), IRIS, Paris. ISBN 978-2200268084.

HUNTINGTON, Samuel P. (2001) - *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*. Lisboa: Gradiva. Novembro 2001. ISBN 972-662-652-8

KEEGAN, John (2006) - *Uma história da Guerra*. Lisboa: Edições Tinta-da-China, 1ª Edição, ISBN 972-8955-14-6.

KINGEBIEL, Stephan (2005) - *African's New Peace and Security Architecture*, African Security Review, Volume 14, 2005, nº 2, Disponível em: <http://www.iss.co.za/ASR/14No2/FKlingebiel.htm>.

KISSINGER, Henry (2002) - *Diplomacia*. Lisboa: Gradiva, 2ª Edição. ISBN 972-662-451-7.

LAKE, Anthony e WHITMAN Christine Tood (2006) - *More than Humanitarianism: A Strategic U.S. Approach Toward Africa*, USA: Independent Task Force Report nº 56, Council on Foreign Relations, ISBN 0-87609-353-5.

MARSHALL, Monty G. e GURR, Ted Robert (2005) - *Peace and Conflict 2005 - A Global Survey of Armed Conflicts, Self-determination Movements, and Democracy*, USA: Center for International Development and Conflict Management (CIDCM), April 2005, University of Maryland.

MIALL, Hugh et al. (2004) - *Contemporary Conflict Resolution*, Cambridge: Rex Features, 5ª Reprodução. ISBN 0-7456-2035-3.

MOITA, Luís (2004) - *A guerra e a paz nos nossos dias. "Janus 2005"*, Lisboa: Jornal "O Público" e Universidade Autónoma de Lisboa, ISBN 972-8892-28-4.

MOREIRA, Adriano (2002) - *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Almedina, 4ª Edição. ISBN 972-40-1771-0.

NEY, Joseph S. Jr. (2002) - *Compreender os Conflitos Internacionais - Uma Introdução à Teoria e à História (Trajectos)*. Lisboa: Editora Gradiva. ISBN 972-662-845-8.

NOGUEIRA, José Manuel Freire (Coord.) (2005) - *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: Edições Cosmos, Instituto da Defesa Nacional, ISBN 972-762-268-2.

RENNER, Michael (2005), *State of the World 2005- Redefining Global Security*. New York: The World Watch Institute. ISBN 0-393-06020-9.

ROQUE, et al. (2005) – *O Desenvolvimento do Continente Africano na Era da Mundialização*. Lisboa: Almedina. ISBN 972-40-2526-8.

SANTOS, General Loureiro dos (2006) – *O Império Debaixo de Fogo (Ofensiva contra a Ordem Internacional Unipolar)*, Lisboa: Publicações Europa-América. ISBN 972-1-05-668-5.

SHULMAN, Mark R. (2006) – *The Proliferation Security Initiative as a new paradigm for Peace and Security*. New York: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College. ISBN 1-58487-240-3.

SOARES, Maria Fernanda e FERREIRA, Vitor Wladimiro (Dir.) (2000) – *Grande Dicionário Enciclopédico*, Clube Internacional do Livro, 12 Tomos. ISBN 972-97003-5-4

SOUSA, Fernando de (Dir.) (2005) – *Dicionário de Relações Internacionais*. Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento. ISBN 972-36-0752-2.

WALLENSTEEN, Peter e HARBOM, Lotta (2005) – *Armed Conflict and Its International Dimensions, 1946-2004*. London: Journal of Peace Research, Volume 42 – nº 5, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Disponível em: [http://info.uu.se/press.nsf/166B1EC86A3FAF93C125706D0037D2E3/\\$File/JPRarticle.pdf](http://info.uu.se/press.nsf/166B1EC86A3FAF93C125706D0037D2E3/$File/JPRarticle.pdf)

WALLENSTEEN, Peter (2004) – *Understanding Conflict Resolution, War, Peace and the Global System*, New Delhi: SAGE Publication. ISBN 0-7619-6667-6.

WHELAN, Teresa (2006) – Africa's Ungoverned Space. *Revista Nação e Defesa* nº 114: *Segurança na África Subsariana* Instituto da Defesa Nacional, 3ª Série, Verão 2006, ISSN 0870-757X.

WILLIAMS, Rocky (2005) – *African Armed Forces and the challenges of Security Sector Reform*. UK: Journal of Security Sector Management, Disponível em: https://ssronline.org/jossm/issues/jossm_Sp_04_rocky_african_armed.pdf.

VAÏSSE, Maurice (2005) – *As Relações Internacionais desde 1945*. Lisboa: Edições 70. ISBN 972-44-1224-5.

VIANA, Vítor (2002) – *Segurança Colectiva. A ONU e as Operações de Apoio à Paz*, Lisboa: Edições Cosmos, Instituto da Defesa Nacional. ISBN 972-762-241-0.

Manuais, Teses, Livros Técnicos

African Economic Outlook 2005/2006 (2006), Organisation For Economic Cooperation and Development, OECD Development Centre, 2006, ISBN 92-64-022449-X.

Global Peace Operations 2006 (2006) – *Annual Review of Global Peace Operations*. London: Lynne Rienner Publishers. ISBN 1-58826-441-6.

Human Security Report 2005 (2005) – *War and peace in the 21st century*, Human Security Center. New York: Oxford University Press, Inc, ISBN 13 978-0-19-530739-9, Disponível em: <http://www.humansecurityreport.info/content/view/28/63/>.

Missões Paz África – Building African Regional Capacity for Peace Operations – The Henry L. Stimson Center, [em linha] [Consultado em 10 Setembro 2006]. Disponível em: <http://www.stimson.org/fopo/? SN=FP20021018422>

Sites Internet

ECA – *Economic Commission for Africa* – United Nations [em linha]. [Consultado em 16 Abril 2006]. Disponível em: <http://www.uneca.org/>

FOUND FOR PEACE – *Fundo para a Paz* [em linha]. [Consultado 26 Junho 2006]. Disponível em: <http://www.fundforpeace.org/>

IDH2006 – *Human Development Report 2006* [em linha] [Consultado em 5 de Setembro 2006]. Disponível em: <http://hdr.undp.org/hdr2006/pdfs/report/HDR06-complete.pdf>

MISSÕES PAZ ÁFRICA – *Building African Regional Capacity for Peace Operations – The Henry L. Stimson Center*, [em linha] [Consultado em 10 Setembro 2006]. Disponível em: <http://www.stimson.org/fopo/? SN=FP20021018422>

UA – *African Union* [em linha]. [Consultado em 7 Abril 2006]. Disponível em: <http://www.africa-union.org>

UE-ÁFRICA – *La Strategie de L' UE pour l'Afrique: Vers un pacte euro-african pour le development de l'Afrique* [em linha] [Consultado em 10 Setembro 2006]: http://www.issafrica.org/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/europe/eutratafroct05fr.pdf

A Política Europeia de Vizinhança para o Cáucaso do Sul: Interesses Competitivos e Oportunidades de Cooperação

Maria Raquel Freire

Professora de Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Licínia Simão

Doutoranda em Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Resumo

Este artigo procura clarificar a relação entre a União Europeia (UE) e o Cáucaso do Sul numa perspectiva de compreensão da Política Europeia de Vizinhança (PEV) na sua dimensão a leste, sob uma óptica político-institucional e de segurança. O Cáucaso do Sul, incluindo a Arménia, o Azerbaijão e a Geórgia, é uma região heterogénea onde estes três Estados apresentam diferentes níveis de desenvolvimento político e institucional, culturas políticas distintas e caminhos díspares rumo à transição democrática. Isto implica complexidade em qualquer política para a região, exigindo uma abordagem abrangente e multi-nível dos problemas. Neste contexto, muitas dificuldades têm surgido na transformação de palavras em acções. A situação volátil e a complexidade dos processos políticos internos nos países do Sul do Cáucaso têm suscitado inúmeras questões acerca da aplicabilidade, sustentabilidade e viabilidade da PEV, e das respostas destes países às propostas e medidas anunciadas. Este artigo analisa o contexto de complexidade onde as relações da UE com o Cáucaso do Sul têm lugar, questionando os instrumentos existentes e olhando as dinâmicas de cooperação/competição que afectam e têm efeito no tão necessário equilíbrio para a estabilidade Europeia.

Abstract

European Neighbourhood Policy for the South Caucasus: Competitive Interests and Cooperation Opportunities

This paper aims at clarifying the relationship between the European Union (EU) and the South Caucasus through the analysis of the European Neighbourhood Policy (ENP) in its eastern dimension, and under a political-institutional and security perspective. The South Caucasus, including Armenia, Georgia and Azerbaijan is a heterogeneous region where these three states present different levels of political and institutional development, distinct political cultures, and disparate paths towards democratisation. This implies complexity in any policy for the region, requiring a broad and multi-level approach to the problems. In this context, many difficulties have arisen in the transformation of words into action. The volatile context and the complexity of the political processes in the region have allowed a number of interrogations about the applicability, sustainability and viability of the ENP, as well as about the answers and reactions of these countries to the announced proposals. This paper analyses the context of complexity where the EU-South Caucasus relations take place, questioning the current instruments and looking at the cooperation/competition dynamics that affect and have effect in the needed balance for stability in the European continent.

Introdução

As incertezas da nova ordem internacional, marcada simultaneamente por uma interdependência crescente e tendências de fragmentação, bem como por inúmeras ameaças à segurança internacional, contribuem para a complexidade do cenário internacional, levantando questões sobre o equilíbrio entre normas e interesses e a justaposição e coordenação de objectivos e recursos. Neste contexto, a clarificação da relação entre a União Europeia (UE) e o Cáucaso é relevante para a compreensão da Política Europeia de Vizinhança (PEV) na sua dimensão a leste, numa perspectiva político-institucional e de segurança.

O Cáucaso do Sul, incluindo a Arménia, o Azerbaijão e a Geórgia, é uma região heterogénea onde estes três Estados apresentam diferentes níveis de desenvolvimento político e institucional, culturas políticas distintas e caminhos díspares rumo à transição democrática. Isto implica complexidade em qualquer política para a região, exigindo uma abordagem abrangente e multi-nível dos problemas. Neste contexto, muitas dificuldades têm surgido na transformação de palavras em acções. A situação volátil e a complexidade dos processos políticos internos nos países do Sul do Cáucaso têm suscitado inúmeras questões acerca da aplicabilidade, sustentabilidade e viabilidade da Política de Vizinhança, e das respostas destes países às propostas e medidas anunciadas. Em que medida poderá a cooperação prevalecer face a interesses competitivos? Até que ponto as diferentes conjugações de interesses e práticas no Cáucaso poderão afectar as relações da região com a UE?

Através da desconstrução das especificidades da área e do seu enquadramento na política da UE para a região, este artigo analisa as implicações da PEV para a transição e estabilização dos países do Cáucaso do Sul, bem como para a própria Europa. Este ponto de partida inclui necessariamente os diferentes posicionamentos e opções de cada um destes actores – Arménia, Azerbaijão e Geórgia – permitindo uma melhor compreensão do seu lugar no complexo enredo do Cáucaso do Sul. Que impacto poderão ter as políticas da UE para a região na promoção de estabilidade e segurança a nível político-institucional? Em que medida os instrumentos de promoção e consolidação democrática no seio da UE poderão assistir os cursos de transição no Cáucaso do Sul? Neste processo, até que ponto as profundas diferenças nos estádios de transição, as interpretações divergentes sobre a realidade pós-Soviética e as interligações entre os desenvolvimentos internos e externos nestes países, não esquecendo a conflitualidade na área, poderão fazer a diferença? Procurando respostas para estas questões, este artigo

analisa o contexto de complexidade onde as relações da UE com o Cáucaso do Sul têm lugar, questionando os instrumentos existentes e procurando formas de cooperação e de enraizamento democrático, que permitam a criação do equilíbrio necessário à estabilidade no continente Europeu.

Uma proposta normativa para o enquadramento das relações da UE com a vizinhança

O desenvolvimento político da Europa num período de mudanças profundas, incluindo a reforma institucional e a gestão interna dos últimos alargamentos, num contexto sócio-económico complexo, requer fundações sólidas. Este processo de construção política não está ainda completo: a inclusão de dez novos países em Maio de 2004,¹ a adesão da Roménia e da Bulgária em 2007, e o processo negocial que levou ao acordo sobre o Tratado de Lisboa, reflectem o dinamismo inerente ao processo de construção europeia. Neste processo, a definição de uma estratégia comum de segurança e defesa é um pilar fundamental. Contudo, a dimensão político-militar não tem igualado o peso económico da UE, uma limitação desde o seu início que se tornou mais acutilante com a alteração das circunstâncias internacionais. O final da rivalidade bipolar e a delineação de uma nova ordem mundial após a Guerra Fria demonstraram as grandes fragilidades da UE, que apesar de ser uma força económica global permanece limitada a uma dimensão de poder efectivo de alcance regional.²

A ordem pós-Guerra Fria trouxe novas regras ao jogo internacional, exigindo ajustes às novas condições. Neste novo contexto, a UE foi ganhando relevância e capacidade para agir no contexto internacional. A Política de Alargamento é um exemplo bem sucedido de acção externa da UE, e da forma como esta tem apoiado e promovido processos de transição democrática e para economias de mercado.³ Além do mais, nos seus novos

1 Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa.

2 Antonio Missiroli, "The European Union: Just a Regional Peacekeeper?", in *European Foreign Affairs Review*, 8, 4, 2003, pp. 493-503; Roland Dannreuther, "Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy", in *European Foreign Affairs Review*, 11, 2006, pp. 183-201.

3 A Política de Alargamento foi descrita como a mais bem sucedida política externa da União, em diversas ocasiões. Ver Comunicação da Comissão Europeia, "Wider Europe Neighbourhood. A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Neighbours", COM (2003) 104 final, Bruxelas, Março 2003; Elsa Tulmets, "Can the Discourse on 'Soft Power' Help the EU to Bridge its Capabilities-Expectations Gap?", in *European Political Economy Review*, 7, (Summer 2007), pp. 195-226.

limites geográficos, a UE desenvolveu uma abordagem cooperativa para com os seus vizinhos, de modo a evitar sentimentos de exclusão ou eventualmente a criar novas linhas de divisão na Europa entre os que estão 'dentro' e os que permanecem 'fora', através, por exemplo, da negociação e assinatura de Acordos de Associação e Cooperação com as antigas repúblicas soviéticas e a Rússia. Esta abordagem desenvolvimentalista tem sido alargada a outras regiões, em particular a África e ao Médio Oriente, e tem também incluído negociações comerciais e medidas ambientais acordadas num quadro multilateral. Uma demonstração do amplo envolvimento da UE à escala global, permitindo o entendimento da União como actor relevante de política externa.⁴ Este texto concentra-se numa sub-dimensão da política externa europeia, problematizando a questão da segurança no quadro mais alargado da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), com um enfoque claro na estabilização, transição e democratização.

O conceito de segurança é um conceito complexo e dinâmico que inclui aspectos interdisciplinares e integradores. É entendido como multifacetado cobrindo um conjunto alargado de desafios militares e não-militares com implicações para a paz e estabilidade internacional, regional e nacional. É transversal quanto aos actores, de natureza governamental e não-governamental e aos centros de decisão desde o mais alto nível do Estado até às suas dimensões regionais, tendo lugar num contexto bilateral ou multilateral, como forma de resposta a uma multiplicidade de relações, factores de pressão e poder para dirigir ou pelo menos, condicionar a mudança. Além do mais, há uma ligação clara entre ameaças internas e externas à segurança, que conferem ao conceito maior complexidade nos seus entendimentos e respostas. O sentimento de insegurança associado aos ataques terroristas nos Estados Unidos em Setembro de 2001, seguidos pelos ataques na Europa (como Madrid e Londres), atesta a pertinência deste entendimento amplo de segurança, bem como da necessidade de respostas abrangentes a estas ameaças globais.

A UE enquanto comunidade de segurança⁵ partilha um conjunto de valores e normas construídos sobre uma abordagem multilateral de segurança, que combina elementos civis e militares, mas com um alinhamento normativo claro na sua base. "Se considerarmos segurança uma questão de diálogo, troca, construção de confiança e acção civil mais do que superioridade militar, então a UE tem um papel a desempenhar".⁶ Estas áreas

4 Rogério Leitão, "L'Union Européenne et l'Agenda de la Sécurité Mondiale", in *Hémisphère Gauche*, 1, (Setembro 2002), p. 43.

5 Ole Weaver, "Insecurity, Security and Asecurity in the West European Non-war Community", in Emmanuel Adler and Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, 69.

6 Frédéric Charillon, "The EU as a Security Regime", in *European Foreign Affairs Review*, 10, 2005, pp. 517-533.

de 'soft security' onde a UE tem ganho relevância, são fundamentais como base para o envolvimento da União a nível global e para a sua influência enquanto "modelo normativo".⁷ O colectivo (UE) e o individual (Estados membros) beneficiam da europeização das políticas de segurança, num novo contexto internacional onde a União exporta crescentemente o seu modelo de segurança para além das suas fronteiras, como estratégia de promoção de estabilidade na vizinhança.⁸ Através de um processo de socialização gradual das abordagens de segurança, significando um conjunto de normas e valores que permitem uma aproximação gradual às políticas e modos de acção da UE, esta visa promover uma comunidade de segurança alargada na sua ainda muito instável vizinhança.

A estratégia da UE para o Cáucaso do Sul

A presença da UE no Sul do Cáucaso remonta ao período imediato pós-derrocada da União Soviética. Como parte da abordagem de estabilização desenvolvida pela UE para a região, foram implementados programas de assistência técnica e ajuda humanitária. Estes foram impulsionados por uma estratégia da União que privilegiou a Rússia como interlocutor (*Russia first*), demonstrando o entendimento da UE quanto à relevância das relações com Moscovo, por motivos vários, incluindo o papel desta no quadro mais alargado de envolvimento da União no espaço da antiga União Soviética; e pelos conflitos na região, que mantêm níveis de instabilidade generalizada próxima das suas fronteiras. Em 1999, os Acordos de Parceria e Cooperação (APC) entre a União e a Arménia, Azerbaijão e Geórgia entraram em vigor, criando uma plataforma para diálogo em assuntos políticos e económicos, e eventualmente contribuindo para a promoção de colaboração regional.⁹ Contudo, os resultados desta cooperação foram limitados a baixos

7 Richard Youngs, "The ESDP: What Impact on the EU's Approach to Security Challenges?", in *European Security*, 11, 2, p. 103.

8 Para uma análise aprofundada do conceito de europeização ver Knud Erik Jorgensen, "European Foreign Policy: Conceptualising the Domain", in Walter Carlsnaes, Helene Sjursen and Brian White (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, London, Sage, 2004, 48-50; Claudio M. Radaelli, "Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change", in *European Integration online Papers (EIoP)*, 4, 8, 2000, eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm. Radaelli.

9 Ivan Samson e Olena Vasylychenko, "EU PCA and ENP Policies for Georgia: How Economic Interaction with the European Union May Ease the Reform Process and Economic Development in Georgia", in *Georgian Economic Quarterly Review*, 4, 2004, pp. 101-116.

níveis de harmonização devido às dificuldades de implementação de reformas, e em grande parte, à incapacidade da UE para responder às causas mais profundas da instabilidade regional, em particular os conflitos intra-estatais na Geórgia e a disputa inter-estatal entre a Arménia e o Azerbaijão no Nagorno-Karabakh.¹⁰

O desenvolvimento de capacidades civis e militares para acção externa da UE foi promovido por um conjunto de mudanças percebidas no contexto internacional, concretamente o fim da União Soviética, os ataques terroristas de 11 de Setembro e a guerra global contra o terrorismo, bem como acontecimentos na sua periferia, como a “Revolução das Rosas” na Geórgia. Estes acontecimentos alertaram a União para a área do Cáucaso do Sul como área de relevância estratégica em termos económicos, políticos e de segurança, uma constatação consubstanciada na inclusão da região na PEV a partir de 2004.

A Política Europeia de Vizinhança, inicialmente esboçada pela Comissão Europeia na sua Comunicação sobre uma Europa Alargada, em Março de 2003, e consolidada em Julho do mesmo ano,¹¹ oferece cooperação em três áreas principais: política, humana, civil e cultural; de segurança; e de desenvolvimento económico e social sustentável, com o objectivo de desenvolver estruturas de cooperação e solidariedade nas fronteiras da UE. Em Maio de 2004, e no seguimento deste enquadramento, foi definido um curso de maior proximidade entre a União e os seus vizinhos, consagrado na aprovação de um documento estratégico e na elaboração de relatórios – de carácter bilateral e respondendo às necessidades específicas de cada país (reflectindo a situação política, institucional, económica e social local) – constituindo, deste modo, a base para a definição dos Planos de Acção. Estes pretendem fazer a ligação entre necessidades e capacidades, definindo simultaneamente objectivos concretos e ambiciosos em áreas distintas para um desenvolvimento sustentável, integrado e coerente, particularmente nos processos de transição democrática e político-institucional. “A UE pretende ver um compromisso reforçado, credível e sustentável para com a democracia, o estado de direito, respeito pelos direitos humanos e progresso no desenvolvimento de uma economia de mercado”. O documento enfatiza ainda o fortalecimento do estado de direito e a gestão de crises, e referencia

10 Como clarificado numa Comunicação da Comissão sobre as relações da UE com o Cáucaso do Sul no âmbito do APC de Junho de 1999 e da Declaração Conjunta do Luxemburgo da União Europeia e dos Chefes de Estado da Arménia, Azerbaijão e Geórgia.

11 Comunicação da Comissão, “Wider Europe Neighbourhood. A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors”, COM (2003) 104, Bruxelas Março 2003; Comunicação da Comissão, “Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument”, COM (2003) 393, Bruxelas, Julho 2003.

explicitamente a questão da energia pois “o Cáucaso do Sul é uma região importante, quer para a produção (bacia do Cáspio), quer para o trânsito energético”.¹²

De acordo com fontes oficiais, estas medidas visam possibilitar o desenvolvimento de uma área alargada de segurança e estabilidade, baseada na confiança e na partilha de valores comuns, permitindo uma luta mais eficiente contra as novas ameaças, particularmente o terrorismo e o crime organizado. Neste sentido, a Política de Vizinhança da União visa promover estabilidade, bem-estar e segurança, sendo definida pelos três Ps – proximidade, prosperidade e pobreza –, procurando ainda evitar novas linhas de cisão entre a Europa alargada e os seus vizinhos, avançando directamente os objectivos da Estratégia Europeia de Segurança de promoção de estabilidade na periferia da União.¹³

A Política de Vizinhança da UE inclui seis países do espaço da antiga União Soviética (Bielorússia, Moldova, Ucrânia, e as três repúblicas do Cáucaso do Sul) e nove mais um da área Mediterrânica (Argélia, Egipto, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Síria e Tunísia, mais a Autoridade Palestiniana). Os países do Cáucaso do Sul foram incluídos na PEV numa fase posterior, já em 2004. A implementação lenta dos APC e a falta de progresso na resolução dos conflitos afastou inicialmente a União e criou hesitações junto dos Estados membros. Contudo, esses seriam também os motivos que a levariam a envolver-se e a apoiar as mudanças democráticas na Geórgia, em 2003. Isto implicou um maior envolvimento na área e uma monitorização mais cuidada dos desenvolvimentos que se tornou clara a partir de 2003, o ano que marcou também um “novo começo” para a UE com o início das suas primeiras missões no terreno.¹⁴ Neste contexto, o Parlamento Europeu apelou a uma estratégia da UE para a região, avançando na altura a ideia de nomeação de um enviado especial para a área. Os processos eleitorais nos três países em 2003 foram entendidos como uma janela de oportunidade para a mudança política

12 Comunicação da Comissão, “European Neighbourhood Policy Strategy Paper”, COM (2004) 373 final, Bruxelas, Maio 2004, pp. 10-11 e 17.

13 Comunicação da Comissão, “Wider Europe Neighbourhood. A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, COM (2003) 104, Bruxelas, Março 2003, p. 4.

14 A 1 de Janeiro de 2003, a primeira operação civil de gestão de crises sob mandato da PESD, a Missão de Polícia da UE na Bósnia-Herzegovina, foi enviada para o terreno. Outras se seguiram: a operação militar na antiga República Jugoslava da Macedónia (Concórdia), a operação militar na República Democrática do Congo (Artemis), e a Missão de Estado de Direito na Geórgia (Eujust Themis), já terminadas. Actualmente, a UE mantém uma operação militar na Bósnia-Herzegovina (EUFOR-Althea), a missão de polícia na antiga República da Macedónia (EUPOL-Proxima), uma missão de polícia em Kinshasa e uma missão de reforma do sector de segurança na República Democrática do Congo (EUSEC-GRD-Congo) (EUPOL-Kinshasa), uma Missão de Estado de Direito integrada no Iraque (Eujust-LEX); uma missão civil e militar de apoio à Missão da União Africana na região Sudanesa do Darfur (AMIS II) e a missão de monitorização em Aceh, Indonésia.

que a UE não deveria perder, aproveitando para pôr em prática uma estratégia comum para a região.

Heikki Talvite foi nomeado Representante Especial da UE (REUE) para o Cáucaso do Sul em 2003, e em Julho de 2004, a primeira missão de Estado de Direito da UE foi enviada para a Geórgia, demonstrando a crescente vontade política para uma presença mais forte da União na área. As negociações dos Planos de Acção prosseguiram a ritmo lento, com várias rondas negociais entre o Natal de 2005 e o final de 2006. Um processo lento e moroso que não foi imune a críticas, nomeadamente a insistência da Comissão em trabalhar de forma quase exclusiva com os governos locais.¹⁵

A importância estratégica da região em recursos económicos, muito particularmente recursos energéticos, deve também ser sublinhada. Em paralelo aos esforços político-democráticos, a UE tem promovido iniciativas com o objectivo de aumentar a sua presença em termos comerciais, de transportes e energia, através da implementação de programas de assistência técnica, em particular os programas TRACECA e INOGATE.¹⁶ O objectivo é desenvolver corredores de transporte energético (petróleo e gás), ligando a Europa aos mercados asiáticos, atravessando o Mar Negro, o Cáucaso, o Mar Cáspio e a Ásia Central. É também um objectivo a promoção da integração regional dos sistemas de transporte energético – oleodutos e gasodutos – funcionando, quer como catalizador da cooperação regional, quer como medida de consolidação de confiança, tão necessária neste contexto de grande instabilidade. Bens económicos, em particular os recursos energéticos, podem promover, quer maior cooperação, quer fomentar competição, constituindo por isso mesmo um tema que exige um tratamento cuidado.

Este compromisso mais afirmativo para com o Cáucaso do Sul encontra também enquadramento no âmbito da Estratégia de Segurança apresentada por Javier Solana no Conselho Europeu de Tessalónica de Junho de 2003, intitulada “Uma Europa Segura num Mundo Melhor”. Definindo os princípios gerais para acção externa comum, Solana identificou como principais ameaças à paz e segurança, o aumento das armas de destruição massiva, crime organizado, estados falhados e terrorismo. As prioridades identificadas incluem a extensão da zona de paz e segurança a toda a Europa; promoção de multilateralismo efectivo, através do fortalecimento da ordem internacional e com

15 Entrevistas das autoras com diversos responsáveis da sociedade civil em Erevan, Tbilisi e Bacu, Maio de 2006 e Maio de 2007.

16 TRACECA – *Transport Corridor Europe, Caucasus, Asia* – estabelecido em Bruxelas em 1993 e com representação permanente em Bacu. INOGATE – *Interstate Oil and Gas Transport to Europe* – programa da União Europeia criado em 1999.

base em instituições multilaterais e no direito internacional; e a resposta às novas ameaças à segurança, focando no seu carácter dinâmico e na necessidade de lidar com elas de modo preventivo, com meios políticos e económicos.¹⁷

Contudo, para alcançar estes objectivos a política externa da União tem de ser mais activa, mais coerente (melhor coordenação entre os diferentes níveis de decisão), mais capaz (quanto à gestão de crises, capacidades diplomáticas e meios de informação), e desenvolvida em colaboração com outros parceiros (como os Estados Unidos e a Rússia). Assim, os objectivos da Política de Vizinhança estão intimamente ligados aos princípios definidos na Estratégia de Segurança da UE, demonstrando a necessidade comum de construção de estabilidade na sua vizinhança como forma de promover e expandir a segurança.

Nesta definição das políticas da União para com a sua vizinhança, a combinação de “gestos de boa vontade” e a promoção dos princípios centrais à própria UE, como a boa governação, democratização e cooperação, com elementos de “imposição” quanto a ajustamentos nos meios e práticas, tem gerado reacções dispare. Estas têm oscilado entre interpretações da política da Europa alargada como “mitigação dos impactos negativos do alargamento nas novas regiões vizinhas; retórica, diplomacia de baixo custo para apaziguar os excluídos; [e] a transformação dos restantes Estados europeus em linha com os valores comuns Europeus e com os benefícios de integração progressiva. O primeiro objectivo é meritório mas não estratégico. O segundo é cinismo dispensável, e deve ser rejeitado. O terceiro é o objectivo estratégico, que os cientistas políticos cunham de ‘europeização’”.¹⁸ Se a dimensão normativa da UE vai assumir contornos explícitos ou se será denominada de “imposição coerciva” é uma questão que permanece em aberto.

Por muito tempo, a natureza civil deste actor normativo foi vista como uma fraqueza, com o peso da dependência histórica da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e dos Estados Unidos como guarda-chuva de segurança da Europa, evitando desenvolvimentos em matéria político-militar e de defesa.¹⁹ Esta fraqueza advinha da sua incapacidade de fechar o chamado *capacities-expectations gap*.²⁰ Contudo, desenvolvi-

17 Javier Solana, “Uma Europa Segura num Mundo Melhor”, Conselho Europeu de Tessalónica, 20 Junho 2003.

18 Michael Emerson, “Deepening the Wider Europe”, *CEPS Commentaries*, 24 February, 2004.

19 Robert Kagan, “Power and Weakness”, in *Policy Review*, 113, June 2002.

20 Christopher Hill, “Closing the Capacities-Expectations Gap?”, in John Peterson and Helene Sjursen (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe?*, London, Routledge, 1998, p. 34. Christopher Hill, “The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role”, in *Journal of Common Market Studies*, 31, 3, (September 1993), pp. 305-28.

mentos no cenário internacional e no seio da UE exigiram um novo posicionamento e maior capacidade de acção, como revelado na operacionalização dos compromissos PESC e da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Assim, não apenas não se diluiu o carácter civil e normativo da UE, como foi entendido como um elemento fundamental nas relações da União com a sua periferia, aprofundando a sua abordagem num alinhamento de 'soft security'.²¹ Este incluiu apoio às reformas para a transição e estabilização democrática, a par de um maior poder interventivo traduzido nas novas missões e capacidades operacionais, que conferem à União meios para agir e responder a crises em áreas directamente relacionadas com a sua segurança. O envolvimento da União no Cáucaso do Sul é exemplo desta abordagem pró-activa.

Os conflitos no Cáucaso do Sul, datando já dos últimos dias da União Soviética e do contexto do seu desmembramento, têm sido geridos por organizações internacionais, em particular as Nações Unidas e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), grupos de Estados como o Grupo de Minsk relativamente à gestão do conflito do Nagorno-Karabakh (co-secretariado pela Rússia, França e Estados Unidos, sob os auspícios da OSCE) e o Grupo de Amigos do Secretário Geral das Nações Unidas para a Geórgia, bem como organizações não-governamentais e mediação informal. Os Estados europeus participam nestes arranjos, mas só após a inclusão do Cáucaso do Sul na PEV, o envolvimento da União enquanto actor de segurança na área se tornou mais claro. Além do mais, traduziu um contributo inovador da PEV: o desejo de estabelecer um enquadramento holístico que direcione a acção da UE para com a vizinhança, como categoria especial nas suas relações externas. Um objectivo amplo nos seus fins e abrangente nos seus sujeitos, acarretando os desafios associados à inclusão de um conjunto diferenciado de países dentro do mesmo rótulo político, como analisado em relação ao Cáucaso do Sul.

A procura de padrões comuns num cenário diferenciado

O final da Guerra Fria e o desmembramento da União Soviética tiveram um impacto profundo nas políticas geo-estratégicas do Cáucaso. Surgiram novos Estados, bem como novas oportunidades e problemas. O colapso da unidade artificial imposta pelo poder

21 Ian Manners, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?", in *Journal of Common Market Studies*, 40, 2, 2002, pp. 235-258; Helene Sjursen, "The EU as a 'Normative' Power: How Can this Be?", in *Journal of European Public Policy*, 13, 2, (March 2006), pp. 235-251.

Soviético reactivou velhos desacordos que, em alguns cenários, escalaram para confrontação armada. Quer de natureza intra-estatal, quer inter-estatal, os conflitos no Cáucaso do Sul têm sido fonte de instabilidade numa região muito disputada. Os conflitos secessionistas na Geórgia – Abcázia e Ossétia do Sul – e a disputa entre a Arménia e o Azerbaijão sobre o Nagorno-Karabakh inscrevem-se neste contexto de instabilidade, agravado pela proliferação de práticas ilegais, como o tráfico de armas, crime organizado, fluxos migratórios e terrorismo. Face a estas ameaças multidimensionais, combinando elementos de ‘hard’ e ‘soft security’, a forma como a UE tem operacionalizado os seus compromissos de estabilização da região é uma demonstração da sua percepção das ameaças e necessidades locais, da intersecção entre considerações normativas e políticas de poder, e de uma natureza simultaneamente reactiva e pró-activa das suas respostas. Um argumento a ser complementado pela análise de como estes países e a região como um todo respondem às abordagens da UE.

Em geral, a abordagem da UE para o Cáucaso do Sul tem sido regional, apesar das diferenças entre a Arménia, Azerbaijão e Geórgia emergirem de forma mais clara após a consolidação das independências, exigindo uma abordagem diferenciada. Este princípio sobre o qual a PEV assenta – diferenciação – é complementado por um foco regional na estabilização e cooperação, o que torna por vezes difícil discernir a abordagem da UE para a área. Por um lado, oferece negociações bilaterais através dos Planos de Acção, mas por outro, aborda a região como um todo (o enquadramento holístico acima mencionado) numa abordagem regional que nem sempre encaixa nos desencontros políticos, sociais e económicos locais. Então, o Cáucaso do Sul tem sido descrito como sofrendo de um “paradoxo de proximidade-distância”:²² não está tão perto da UE que os seus problemas sejam percebidos e respondidos pelos parceiros europeus como uma prioridade, mas também não está longe o suficiente para que seja irrelevante, constituindo quer uma fonte de oportunidades devido aos recursos naturais da região e potencial mercado, quer de instabilidade, dada a natureza dos regimes políticos, os conflitos em curso e a constante desconfiança regional.

Esta abordagem diferenciada prosseguida pela UE no quadro da PEV foi posta à prova perante o desejo de promover cooperação regional e de manter os três Estados do Cáucaso do Sul num percurso semelhante de reformas. Desentendimentos entre o Azerbaijão e Chipre, em 2005, levaram à suspensão das negociações dos Planos de Acção

22 Dov Lynch, “The South Caucasus: A Challenge for the EU”, *Chailot Papers*, 65, Paris, Institute for Security Studies, 2003.

com os três países do Cáucaso do Sul.²³ Esta ligação regional foi amplamente condenada pelas autoridades arménias e georgianas, que consideraram que as suas negociações deveriam ter prosseguido, independentemente dos problemas que emergiram com as autoridades azeris. Este posicionamento da UE revela cautela na forma de dar resposta a uma realidade que é nova para a União, falta de vontade em assumir um nível maior de diferenciação para com a região, e a necessidade de responder a desafios específicos tendo em linha de conta as restrições associadas ao próprio progresso da PEV.

O documento estratégico da PEV destaca esta necessidade de diferenciação que acabou por ser reflectida nos Planos de Acção, tendo em atenção a “localização geográfica, a situação política e económica, as relações com a UE e com os países vizinhos, os programas de reforma, quando aplicáveis, necessidades e capacidades, bem como os interesses subjacentes”. Por outro lado, este documento estratégico também reforça a necessidade de procura de um compromisso entre valores partilhados e simultaneamente compatibilidade com uma abordagem regional coerente,²⁴ objectivos que nem sempre se têm revelado fáceis de conciliar.

Esta tentativa da UE de abordagem regional tem sido confrontada com uma diferenciação objectiva do posicionamento de Tbilisi, Erevan e Bacu. Há pouca troca de informação entre as três capitais e os esforços de coordenação têm sido suplantados por competição, uma vez que cada um destes Estados atribui graus de importância diferenciados à PEV. Para a Geórgia, o envolvimento da UE é sinónimo de apoio financeiro e político às reformas da nova liderança; para a Arménia, é uma forma de quebrar o isolamento e obter assistência financeira; para o Azerbaijão, que originariamente não era tão entusiasta, tem sido uma forma de manter uma política externa independente e balanceada para com Moscovo e Washington. Mas a inexistência de contactos diplomáticos entre a Arménia e o Azerbaijão torna o contexto mais complexo, impedindo iniciativas regionais de cooperação. Apesar da crença, em Bruxelas, de que os Planos de Acção poderiam promover cooperação regional e relações de boa vizinhança, criando um contexto mais favorável a conversações de paz e actuando como medida de consolidação

23 A 27 de Julho de 2005, uma companhia aérea privada azeri operou um voo comercial para o Norte de Chipre que, de acordo com as autoridades em Nicósia, violou a soberania nacional cipriota. Foram pedidas a Bruxelas medidas de represália face ao Azerbaijão. Como consequência, a reunião do Comité de Cooperação Azeri no Outono de 2005 não teve lugar, e as reuniões respectivas com a Geórgia e a Arménia foram adiadas. Ver “South Caucasus: slow progress on plans for closer EU ties”, RFE/RL, 9 Março 2006.

24 Comunicação da Comissão, “European Neighbourhood Policy Strategy Paper”, COM (2004) 373 final, 12 Maio 2004, p. 8.

de confiança, em particular face ao conflito do Nagorno-Karabakh, de facto até agora estes não foram capazes de conseguir algo mais do que a usual conversa de surdos, entre a Arménia e o Azerbaijão. A Arménia não queria incluir o Nagorno-Karabakh no Plano de Acção, e o Azerbaijão recusa envolver-se em cooperação regional com a Arménia sem uma solução duradoura para o problema.²⁵ Por isso, face à inflexibilidade e às posições irreconciliáveis das partes, o estatuto gelado do conflito permanece sem solução à vista, deixando à UE um espaço de manobra muito limitado.

Somando a este difícil contexto regional, a Geórgia avançou uma nova noção de cooperação regional no quadro da região do Mar Negro, que viria a ser abraçada pela Comissão.²⁶ Tbilisi conseguiu reunir um grupo de apoiantes (o Novo Grupo de Amigos da Geórgia) incluindo os três Estados do Báltico, Bulgária, Polónia e Roménia no que tem sido chamado o eixo Mar Negro-Mar Báltico.²⁷ Em adição, as autoridades da Geórgia solicitaram uma abordagem diferenciada da parte da UE, um “tratamento individualizado”,²⁸ particularmente após a reviravolta política de 2003, que veio adicionar ainda mais aos jogos regionais de (des)encontros. As negociações do Plano de Acção da Geórgia com a UE seguiram o modelo ucraniano, que a Geórgia entende como similar ao seu:²⁹ há uma partilha de aspirações face à integração europeia e ambos entendem a sua independência como dependente de apoio ocidental, particularmente tendo em atenção a interferência russa nos seus assuntos internos, de forma directa ou indirecta através de pressão política, económica e social. Mas isto também acabou por se tornar enganador para a Rússia nas suas relações com as autoridades em Tbilisi. “De facto, [os russos] usaram métodos militares: força e chantagem. E, como consequência, eles [actualmente] sentem que não têm flexibilidade de acção. E o resultado principal é que eles agora têm esta oposição forte e inflexível na figura do presidente [Mikheil] Saakashvili e da sua equipa”.³⁰

25 Entrevistas das autoras com responsáveis pela política externa arménia e azeri em Erevan, Bacu e Bruxelas, 2006 e 2007.

26 Comunicação da Comissão, “Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative”, COM (2007) 160 final, Bruxelas, 11 Abril 2007.

27 “Baltic Sea-Black Sea ‘Axis’ Adumbrated”, *Eurasia Daily Monitor*, 28 Março 2005; “New Group of Georgia’s Friends Founded”, *Eurasia Daily Monitor*, 7 Fevereiro 2005.

28 Ver Mariam Dekanozishvili, “Regional Preconditions for the Development of an Integrated European Policy towards the South Caucasus”, Documentação da Conferência organizada pela Fundação Heinrich Böll, Tbilisi, 1-2 Junho 2004, p. 12.

29 Discurso do Ministro de Estado da Geórgia sobre Integração Europeia e Euro-Atlântica, Giorgi Baramidze, Paris, 21 Dezembro 2005.

30 Aleksander Rondeli, Fundação de Estudos Estratégicos Internacionais da Geórgia citado em “Analysis: Putin seeks to draw Azerbaijan back into Russian orbit”, *RFE/RL*, 21 Fevereiro 2006.

Esta diversidade regional e falta de coesão requerem da UE abordagens diferenciadas numa estratégia comum normativa e orientada para a estabilidade. Assim, a contribuição da UE para o desenvolvimento regional através da gestão de conflitos e da implementação de reformas democráticas não deveria ser um processo linear e rígido, mas ajustável e multifacetado. Contudo, a questão de a UE ter os meios e vontade política necessários à implementação de uma estratégia flexível, e se os Planos de Acção no contexto da Política de Vizinhança podem ser instrumentos efectivos para cumprir os objectivos da União para o Cáucaso do Sul, permanece em aberto.

Além do mais, os três países deveriam construir uma base comum sobre como se posicionam face à UE, começando com uma definição clara das especificidades a par do quadro possível de cooperação regional. “Temas cruciais como ‘region-ness’ do Cáucaso do Sul terão de ser discutidos de forma a determinar onde as sociedades do Cáucaso do Sul estão actualmente, onde querem ir e se faz qualquer sentido discutir um movimento possível de aproximação à UE em categorias como ‘região’”.³¹ Assim, uma abordagem regional comum poderá ser baseada não tanto na procura de uma identidade comum ou de culturas políticas partilhadas, mas antes nos aspectos pragmáticos da cooperação política e económica que poderá sugerir proximidade, eventualmente tendo por base os recursos energéticos da região (produção, transporte e distribuição), e a crescente pressão para a resolução dos conflitos na área.³²

Geórgia

A “Revolução das Rosas” na Geórgia, em 2003, foi saudada como um novo começo para o país. O Presidente Eduard Shevardnadze cedeu o lugar a Mikheil Saakashvili, que chegou ao poder com promessas de um curso reformista democrático. A UE aplaudiu esta mudança política e, em Janeiro de 2004, Javier Solana, o Alto Representante da UE para a PESC, viajou até Tbilisi com um conjunto de propostas de assistência financeira para apoiar os novos planos de reforma do governo, em particular as iniciativas anti-corrupção.³³

31 Mariam Dekanozishvili, “The EU in the South Caucasus: By What Means, To What Ends?” *Georgian Foundation for International and Strategic Studies, Occasional Paper 2*, (Janeiro 2004), p. 3.

32 Ver Maria Raquel Freire e Licínia Simão, “Политика ЕС в отношении республик Закавказья: в поисках общего в неоднозначной ситуации” (The EU’s Neighborhood Policy towards the Southern Caucasus: Searching for Commonality in a Patchy Scenario), *Comparative Constitutional Review*, 57, 4, (Dezembro 2006), pp.136-144 (em russo).

33 “Georgia: Solana visits Tbilisi to show EU’s support for new leaders”, *RFE/RL*, 15 Janeiro 2004.

As preocupações da UE foram expressas na resposta pronta ao pedido de assistência para reforma do sistema judiciário com o envio da Missão de Estado de Direito EUJUST Themis. Nas palavras de Solana, é “essencial para assegurar estabilidade e crescimento”, demonstrando que a UE está completamente comprometida no seu apoio à Geórgia e que tem capacidade de reacção rápida.³⁴ Seguindo os princípios da Estratégia Nacional para a Geórgia (2003-2006), e como parte do apoio da UE à transição, as actividades da missão centraram-se na assistência à reforma do sistema judicial, em particular legislação criminal, trabalhando em colaboração próxima com as autoridades nacionais, de forma a aproximar os procedimentos locais a padrões internacionais e aos da UE. A missão terminou o seu mandato em Julho de 2005, descrito como de sucesso, deixando ao governo georgiano uma estratégia de implementação, que acabou por ser parte do Plano de Acção PEV.

O envolvimento da UE na resolução dos conflitos internos na Geórgia tem sido limitado, devido à divisão de trabalho com a OSCE e as Nações Unidas. Este entendimento segue os objectivos de multilateralismo da Estratégia Europeia de Segurança, embora seja necessário fortalecer a presença da UE e a coordenação dos seus mecanismos da Política de Vizinhança com outras Organizações Internacionais no terreno. Contudo, a UE tem mantido uma posição pouco pró-activa e relutante nas questões de segurança da Geórgia, tal como ficou claro em 2005 quando a União se recusou substituir a Operação de Monitorização Fronteiriça da OSCE, perante a recusa russa em prolongá-la.³⁵ Esperava-se que o culminar de negociações sobre o Plano de Acção para a Geórgia em 2006 e a extensão do mandato do Representante Especial, pudesse trazer alguma clareza e permitir maior envolvimento da UE. Contudo, podemos dizer que o contexto geral se deteriorou, quer com o aumento de retórica das autoridades georgianas contra Moscovo, quer com o relegar dos compromissos com a UE para um plano secundário face ao objectivo de adesão à OTAN.

Na Abcázia os problemas remontam a 1993, quando os separatistas abcazes tomaram o controlo dessa parte da Geórgia, contra a vontade do governo central, degenerando em conflito armado. O cessar-fogo foi negociado com a participação russa, forças de manutenção da paz russas têm estado estacionadas na Abcázia, sob os auspícios da Comunidade de Estados Independentes, e as Nações Unidas enviaram uma missão de bons-ofícios

34 Mensagem de Javier Solana por ocasião do envio da Missão EUJUST Themis para a Geórgia, S0199/04, 23 Julho 2004.

35 Nicu Popoescu, “Europe’s Unrecognised Neighbours: The EU in Abkhazia and South Ossetia”, *CEPS Working Document* 260, 15 March 2007, Brussels, pp. 10-11.

(UNOMIG), enquanto a OSCE permaneceu marginal a todo este processo. A situação permanece instável apesar das tentativas de relançamento das conversações. A 29 de Março de 2006, as autoridades georgianas e a república da Abcázia reiniciaram o diálogo e reavivaram o Conselho Coordenador Geórgio-Abkhaz, que viu as suas actividades suspensas em 2002 – um movimento que se seguiu a uma série de explosões e à crescente instabilidade na região separatista.

A Ossétia do Sul declarou independência em Setembro de 1990 e organizou eleições parlamentares, uma votação não reconhecida pelo governo central da Geórgia, e que levou à escalada para confronto armado em Janeiro de 1991. A missão da OSCE na Geórgia, em cooperação com a Federação Russa, conseguiu manter um cessar-fogo. Contudo, o progresso na resolução do conflito tem sido lento. Os esforços da OSCE têm beneficiado da colaboração com a UE, em particular na implementação de projectos de reabilitação económica, sobre os quais tem mandato, mas não os recursos financeiros necessários.

A falta de avanço nas conversações entre as autoridades centrais georgianas e os representantes da Ossétia reflectem também o tom crescentemente assertivo de Moscovo, jogando contra o governo georgiano e usando o seu apoio aos separatistas para conseguir maior poder e pressão sobre as autoridades em Tbilisi. A Geórgia tem exigido a retirada das forças de manutenção da paz russas da área, considerando que estas contribuem para a perpetuação da instabilidade e Moscovo, por seu lado, impôs como forma de pressão um bloqueio comercial e fronteiriço ao território georgiano, o que acabou por reforçar a tensão entre os dois vizinhos.³⁶

Eduard Kokoity, o Presidente da Ossétia do Sul opõe-se à retirada das forças russas: “somos um Estado soberano, um Estado independente da Geórgia. Aparte as forças de manutenção da paz russas, ninguém entrará no território da República da Ossétia do Sul. Os países que já responderam favoravelmente à proposta Georgiana têm de pensar duas vezes. Tenho aqui em mente os Estados Ucrainiano e do Báltico. Mesmo moralmente, esses Estados não têm direito de enviar contingentes de manutenção da paz, porque estão a apoiar a Geórgia, estão a armar a Geórgia” (Kokoity 2006). Os diplomatas da UE já demonstraram a sua preocupação face à possibilidade das autoridades da Geórgia recorrerem ao uso da força como forma de pôr fim às reivindicações dos separatistas. Mas estas preocupações não têm encontrado o apoio necessário ao nível da UE, que ao invés

36 “Russia Suspends Transport, Postal Links to Georgia”, *RFE/RL*, 3 Outubro 2006.

de acção resoluta, como Tbilisi tem solicitado, tem lidado com as autoridades georgianas numa base de “esperar para ver”.

A par da instabilidade nas zonas de conflito, uma das principais questões que se coloca à comunidade internacional, e à UE em particular, prende-se com a possível legitimidade da aplicação do precedente do Kosovo às entidades separatistas da Eurásia.³⁷ Na Constituição da Geórgia de Agosto de 1995, foram deixadas em aberto provisões sobre a estrutura territorial de forma a deixar espaço para uma solução negocial dos problemas na Abcázia e na Ossétia do Sul,³⁸ mas uma solução federal tem sido repetidamente recusada.

Esta ambivalência contém ingredientes simultaneamente de apoio e relutância. Por um lado, a UE está comprometida com o processo de transição na Geórgia, como evidenciado na extensão do mandato do REUE (Peter Semneby desde Fevereiro de 2006), por outro as competências em matéria de resolução de conflitos são muito limitadas apesar de apontar para a possibilidade da UE se envolver mais nas questões fronteiriças, especialmente na Ossétia do Sul.³⁹ Por outro lado, a UE não pretende envolver-se demasiadamente nos problemas do país, em particular nas zonas de conflito. E nesta matéria o cuidado de alguns dos Estados membros para não antagonizar a Rússia não deve ser descurado.

Arménia e Azerbaijão

A Arménia tem afirmado ao mais alto nível a sua vocação europeia, algo que a UE reconhece como uma mais-valia na sua assistência ao processo de democratização e desenvolvimento económico. A política externa arménia para a UE tem sido descrita como política de “complementaridade”, onde as autoridades em Erevan procuram colaboração com a UE como uma parte fundamental dos seus objectivos nacionais.⁴⁰ Erevan tem relações difíceis com os seus vizinhos, em particular o Azerbaijão e a Turquia, sendo

37 Bruno Coppieters, “Kosovo and the Principle of Just Secession”, *CEPS Policy Brief*, 147, Novembro 2007, p. 4.

38 Bruno Coppieters, *Federalism and Conflict in the Caucasus*, Londres, RIIA, 2001, p. 28.

39 “Georgia: Tbilisi seeks EU support as tensions rise in South Ossetia”, *RFE/RL*, 21 Fevereiro 2006.

40 Mesa redonda com o Ministro arménio dos Negócios Estrangeiros, Vartan Oskanian, Bruxelas, 14 Setembro 2007. Ver também Maria Raquel Freire e Licínia Simão, “The Armenian Road to Democracy: Dimensions of a Tortuous Process”, *CEPS Working Document* 267, Centre for European Policy Studies, (Maio 2007).

que não tem relações diplomáticas com a última. A independência política em 1991 não significou independência face à Rússia, de quem a Arménia se manteve dependente em termos económicos e militares. Actualmente, a Arménia vê na UE um parceiro importante para contrabalançar a crescente importância da Turquia e do Azerbaijão (rico em recursos energéticos), a par do declínio do poder de Moscovo no contexto regional. Além do mais, a assistência da UE é bem-vinda face às difíceis condições económicas e ao conflito por resolver com o Azerbaijão relativo ao Nagorno-Karabakh.

O Azerbaijão tem mantido uma política externa balanceada entre o ocidente, a Rússia e os Estados islâmicos à sua volta, evitando dependência directa de qualquer um deles, e utilizando os seus recursos energéticos como poder de atracção. Em 2001, os Estados Unidos levantaram o embargo que tinham imposto ao Azerbaijão em 1992 sob o *Freedom Support Act*⁴¹ reconhecendo o seu lugar de charneira nas questões energéticas dos jogos geo-estratégicos caucasianos, argumentando que uma perpetuação do embargo não permitiria o desabrochar democrático, dificultando a criação de condições para o encontro de uma solução política para o conflito. Mais ainda, o apoio do Presidente Bill Clinton ao projecto de construção de um oleoduto desde Baku no Mar Cáspio, até Ceyhan na costa mediterrânica da Turquia, revelou-se crucial no reforço da independência dos Estados do Cáucaso (o Baku-Tbilisi-Ceyhan atravessa também a Geórgia). Ao posicionar-se como um líder regional, o Azerbaijão tem procurado aumentar o seu protagonismo nas reivindicações territoriais no Nagorno-Karabakh e posicionar-se como um parceiro central da UE na definição de uma estratégia energética sustentável. Bruxelas tem sido mais cautelosa nas suas relações com Baku devido à natureza do regime, várias vezes acusado de violar direitos e liberdades fundamentais. Contudo, a localização geo-estratégica do Azerbaijão a par da vastidão dos seus recursos naturais não têm sido descurados pela UE, constituindo factores que implicam directamente no tipo de condicionalidade que a União está disposta a imputar à PEV para o Azerbaijão. A redacção final do Plano de Acção é disto mesmo demonstrativa.

O conflito do Nagorno-Karabakh como mais uma peça no complexo puzzle Caucasiano

Nagorno-Karabakh é um enclave maioritariamente arménio no Azerbaijão, palco de confrontações militares entre 1988 e 1994. Após o acordo de cessar-fogo, a procura

41 *Freedom Support Act*, provisão 907, 1992, www.usaid.gov/pubs/cp99/eni/az.htm.

de uma solução política revelou-se difícil devido às exigências irreconciliáveis das partes. O conflito é essencialmente territorial e, segundo as autoridades azeris, a solução deve preservar a soberania e integridade territorial do Azerbaijão, concedendo auto-governança ao povo do Karabakh dentro do Estado azeri. Além do mais, Baku considera que o Nagorno-Karabakh não é uma parte no conflito, uma vez que esta é uma disputa entre a Arménia e o Azerbaijão, logo não pretende incluir os líderes do enclave nas negociações.⁴² Para a Arménia, o Nagorno-Karabakh nunca será parte do Azerbaijão. Erevan não está disponível para discutir a sua retirada dos territórios azeris ocupados até que o Nagorno-Karabakh seja reconhecido como independente. Para as autoridades de Karabakh, um acordo de paz deverá ter o consentimento da república, daí a sua participação nas negociações ser mandatária e não incluir qualquer tipo de subordinação vertical a Baku. Para Askadii Ghukasian, Presidente da república não reconhecida, o Nagorno-Karabakh tem de ser parte nas conversações.⁴³

A Arménia tem apoiado Stepanakert com meios económicos e equipamento militar, tornando a posição dos separatistas mais inflexível, e tendo em vista a participação do país em qualquer sistema de transporte de petróleo que possa ser definido para a área. Os recursos naturais da região, em particular a descoberta de grandes reservas de hidrocarbonetos e da construção de oleodutos na proximidade da área em conflito, são elementos fundamentais no carácter prolongado das negociações, onde ambas as partes exigem vantagens económicas, estratégicas e políticas de uma solução negociada. Além do mais, os arménios Karabakhs têm mantido o seu estatuto de “independência” há mais de dezassete anos, pondo em questão as vantagens de assinar um acordo pior do que o presente compromisso. Os atributos do Estado, e em particular a soberania adquirida, não são negociáveis.⁴⁴

As tentativas mais recentes para relançar o processo de paz revelaram-se de novo infrutíferas. As negociações estão num impasse e parece cada vez mais clara a crescente disparidade dos orçamentos militares e de defesa de ambos os países. “Os políticos pensam apenas no seu destino político, os homens de Estado pensam no futuro da nação. Penso que é tempo para que a liderança Arménia se comporte como líder de Estado, que pense no que vai acontecer em cinco anos, em quinze anos se o conflito não for resolvido. A paciência do povo azeri tem limites”.⁴⁵ O estatuto gelado do conflito

42 Entrevistas das autoras em Baku e Bruxelas, 2007.

43 Ver por exemplo “Azerbaijan again rules out talks with Karabakh officials”, *RFE/RL*, 2 Julho 2003.

44 Dov Lynch, “Separatist States and Post-Soviet Conflicts”, *International Affairs*, 78, 4, 2002, p. 848.

45 Presidente Azeri citado em “Azerbaijan: Aliyev defends his records on rights”, *RFE/RL*, 26 Abril 2006.

tem dado lugar a um escalar de tensão com troca esporádica de tiros ao longo das fronteiras, num período de crescente instabilidade na região desde o acordo inicial de cessar-fogo.

A UE tem estado presente nas negociações através dos seus Estados membros – a França faz parte do Grupo de Minsk –, e através do seu Representante Especial para o Cáucaso do Sul, cujo mandato passa por procurar uma aproximação entre as partes e por angariar apoio regional e internacional para uma solução final e pacífica para o conflito, embora dentro de fortes limites contextuais. O embaixador Semneby tem, por isso, sublinhado a importância da capacidade de atracção que a ideia de integração europeia tem junto dos Estados do Cáucaso e como isso pode ajudar a UE a fazer valer a sua diplomacia transformativa no que concerne os conflitos.⁴⁶

Para a UE, a estabilidade no Cáucaso é fundamental para o fornecimento alternativo de recursos energéticos e na luta global contra o terrorismo, justificando o seu maior envolvimento nos problemas da região. “Em todos estes conflitos, não tivemos progresso substancial por muito tempo, e isto não é apenas um grande problema para as populações envolvidas – quer política, quer economicamente – mas uma fonte de ameaça para a comunidade internacional, com a qual esta não pode compactuar”.⁴⁷ A UE tem estendido o seu apoio à área principalmente através de canais económicos, sublinhando as vantagens económicas e sociais que podem emergir do alcance de um acordo político: o interesse da UE nos recursos energéticos da região pode constituir um elemento catalizador para o progresso das negociações. De facto, o mercado internacional para o petróleo azeri tem vindo a crescer, demonstrando as perspectivas de recuperação económica se a paz prevalecer.⁴⁸ Contudo, o factor económico pode funcionar como pacificador ou agravante da situação. Poderá ser um elemento negocial fundamental para uma solução política, uma vez que a perpetuação do conflito impede a recuperação económica e o desenvolvimento de relações na área; mas pode também condicionar negativamente o processo negocial, dada a crescente procura internacional de petróleo e gás, que pode neste caso ser jogado por Baku em sua vantagem.

A tendência para uma maior assertividade e autonomia do Azerbaijão pode ser vista na decisão de construir uma linha férrea de Baku até Kars, na Turquia, evitando território

46 “Georgia: EU’s ‘Transformational Power’ May Help Frozen Conflicts” *RFE/RL*, 2 Fevereiro 2007.

47 Diego d’Ojeda, porta-voz da Comissão Europeia em Bruxelas, citado em “Caucasus: Is the EU Neglecting the Region’s Strategic Importance?”, *Eurasia Insight*, 16 Março 2003.

48 Brenda Shaffer, “Nagorno-Karabakh: Writing a UN Wrong”, *Christian Science Monitor*, 21 Maio 2003, www.csmonitor.com.

arménio. Embora os Estados Unidos e a UE tenham recusado apoio político e financeiro ao projecto, Bacu e Ancara financiaram a sua construção via Geórgia, num passo considerado crucial na abertura da grande massa terrestre euro-asiática ao comércio internacional.⁴⁹ “O novo ‘grande jogo’ do petróleo do Cáspio tornou os três Estados da região ‘jogadores locais’ na geopolítica do Cáucaso do Sul”, levando a que o contexto político siga linhas económicas e geopolíticas mais do que aspectos geográficos e culturais”.⁵⁰

Os poderes regionais, como o Irão e a Turquia, bem como a Rússia, os Estados Unidos e a UE têm demonstrado preocupação face à continuação das hostilidades. A procura de uma solução como pré-condição para estabilidade na região é geralmente entendida por estes Estados como pré-requisito para a construção de segurança. O conteúdo deste acordo, contudo, revela as diferenças nas opções político-económicas e estratégicas e a sobreposição dos interesses destes países quanto aos recursos energéticos da área.⁵¹

A Turquia e o Irão, enquanto países vizinhos, estão preocupados com uma possível re-escalada da violência armada e com o aumento de antagonismos, tornando mais difícil a assinatura de um acordo político, e muito provavelmente causando uma nova onda de refugiados, com consequências directas nas suas economias e estabilidade interna. Enquanto a Turquia tem sido pró-azeri, apoiando Bacu militarmente, económica e diplomaticamente, a Arménia tem obtido apoio do governo iraniano, com quem negociou a construção de um oleoduto, com vista a quebrar a dependência em relação à energia russa a transitar por território georgiano. A parcialidade destes países face ao conflito do Nagorno-Karabakh não permite esperanças quanto a um envolvimento neutro construtivo em quaisquer propostas de resolução.

Quanto à Rússia, os seus interesses na área são bem conhecidos. Nos dois últimos séculos a Rússia tem sido o protector da Arménia e o seu mais importante aliado. Reforçou o controlo dos recursos energéticos e industriais na Arménia, bem como a sua presença militar no país, ao mesmo tempo que procura evitar um envolvimento mais alargado de Estados terceiros. A cooperação estratégica e militar com Moscovo é entendida na Arménia como factor importante no progresso económico do país e como garantia de segurança,⁵² embora venha sendo crescentemente criticada. Os territórios destes

49 Taleh Ziyadov, “Azerbaijan” in Frederick S. Starr (ed.) *The New Silk Roads: Transport and Trade in Greater Central Asia*, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2007, p. 327.

50 Revaz Gachechiladze, “Geopolitics in the South Caucasus: Local and External Players”, *Geopolitics*, 7, 1, 2002, pp. 113-138.

51 Maria Raquel Freire e Teresa Cierco, “Regional Security and the Nagorno-Karabakh Conflict”, *Nação e Defesa*, 110, 2005, pp. 59-86.

Estados do Cáucaso servem como área tampão para a Rússia contra a intrusão da Turquia e do Irão no seu “estrangeiro próximo”. Assim, é do interesse da Rússia minimizar a influência destes últimos na região e alargar o seu poder militar no Cáucaso. Em adição, a Rússia procura não só beneficiar economicamente de reservas de gás e petróleo no mar Cáspio, mas também obter controlo de fontes energéticas e linhas de fornecimento na bacia do Cáspio como instrumento de poder global.⁵³ Assim, Moscovo balança cuidadosamente a sua relação com o ocidente, com a manutenção de influência política, militar e económica na região do Cáucaso.⁵⁴

A complexidade dos temas relativos ao conflito do Nagorno-Karabakh exige uma abordagem inovadora, entre ampla autonomia e independência. A comunidade internacional enfrenta, assim, a tarefa de criar uma solução suficientemente englobante que responda à lógica dos Estados auto-declarados,⁵⁵ de forma a ser capaz de responder eficazmente às exigências actuais. Os assuntos mais prementes incluem a definição do estatuto formal para o Nagorno-Karabakh; a resposta às exigências de Stepanakert quanto a garantias de segurança como condição para a retirada arménia dos territórios ocupados; provisões para o retorno em segurança de refugiados; e as funções e composição das forças de manutenção da paz para monitorizar o acordo bem como as garantias internacionais. Uma solução de longo prazo para o conflito deve conter uma resposta equilibrada às exigências em confronto e ter em atenção o contexto regional de cooperação e competição, de forma a obter o consenso necessário, mesmo se como mínimo denominador comum.

A UE e o Cáucaso: uma avaliação do quadro de relações

Ao responder aos actuais desafios de segurança, a UE deve considerar os seus novos limites geográficos, que a levam até às fronteiras russas e à antiga área Soviética. Aí, os

52 Ministério dos Negócios Estrangeiros da República da Arménia, “Armenia’s Foreign Relations in 2003: A Summary”, p. 3.

53 “The Nagorno-Karabakh Crisis: A Blueprint for Resolution”, Memorando preparado pelo Public International Law and Policy Group e pelo New England Center for International Law and Policy, Washington DC, Junho 2000, p. 11.

54 Ver, por exemplo, Andreas Andrianopoulos, “The Economics and Politics of Caspian Oil”, in Shireen Hunter (ed.), *Strategic Developments in Eurasia after 11 September*. London, Frank Cass, 2004, pp. 86-89; Celeste Wallander, “Silk Road, Great Game or Soft Underbelly? The New US-Russia Relationship and Implications for Eurasia”, in *ibid.*, pp. 94-95.

55 Dov Lynch, “Separatist States and Post-Soviet Conflicts”, *International Affairs*, 78, 4, 2002, p. 848.

seus novos vizinhos, como a Moldova, Ucrânia e Geórgia, já demonstraram interesse em vir a integrar a organização. Apoiar estes países no seu processo de transição é um desafio difícil, em particular no que concerne a dificuldades de governação, falta de estabilidade institucional e política, e problemas económicos e sociais, aos quais os conflitos em curso adicionam um elemento de complexidade. Contudo, as respostas a este mesmo desafio podem constituir um importante passo em frente no fortalecimento da segurança europeia. Este resultará da promoção de transparência e princípios democráticos bem como da luta contra o tráfico ilegal de armas, drogas e álcool, corrupção, práticas favoráveis à governação instável e ao enraizamento de redes ilícitas ou terrorismo.

De facto, as acções da UE nos domínios político-económico e civil, incluindo policiamento, fortalecimento do estado de direito, administração civil, promoção de boa governação e respeito pelos direitos humanos – conhecidas como áreas de ‘soft security’ – têm feito a diferença, com a resposta da UE a novos e velhos desafios solidamente construída sobre meios não militares. A UE é um actor de política externa relevante no Cáucaso do Sul: tem facilitado assistência financeira, técnica e humanitária e tem demonstrado vontade de aprofundar a sua presença, ajudando a “reforçar estabilidade e segurança e contribuir para os esforços de resolução de conflito”, bem como para fortalecer a sua contribuição para “a promoção da resolução dos conflitos regionais”.⁵⁶ Contudo, os relatórios individuais destes países apenas vagamente mencionam este objectivo, em linha com a promoção da paz e segurança internacionais, e as recomendações da Comissão restringem os seus compromissos à reconstrução económica das zonas de conflito,⁵⁷ logo não declarando explicitamente o envolvimento da UE nas negociações políticas para a resolução dos conflitos.

As negociações bilaterais dos Planos de Acção devem dar lugar a uma cooperação mais intensa na área, mas a UE tem demonstrado reservas quanto a esta opção. Apesar dos pedidos de maior envolvimento político-militar e de segurança,⁵⁸ a internacionalização dos conflitos na Geórgia permanece difícil. A UE encontra nesta república um dos seus maiores desafios, numa altura em que a definição do seu papel como actor de segurança está sob escrutínio apertado e grande expectativa.

56 Comunicação da Comissão, “European Neighbourhood Policy Strategy Paper”, COM (2004) 373 final, Bruxelas, 12 Maio 2004, pp. 4 e 6.

57 Comunicação da Comissão, “European Neighbourhood Policy: Recommendations for Armenia, Azerbaijan, Georgia and for Egypt and Lebanon”, COM (2005) 72 final, Bruxelas, 2 Março 2005.

58 Discurso do Ministro de Estado da Geórgia sobre Integração Europeia e Euro-Atlântica, Giorgi Baramidze, Paris, 21 Dezembro 2005.

O envolvimento da UE no processo de cessar-fogo no Nagorno-Karabakh foi solicitado inicialmente pela Arménia, aumentando posteriormente a fasquia com o pedido de apoio político para a resolução do conflito. Contudo, o Azerbaijão, assumindo um tom mais distanciado, não solicitou o envolvimento directo da UE no processo uma vez que se revelou desapontado com a falta de vontade da União para afirmar claramente a ocupação arménia do território azeri.⁵⁹ A UE tem insistido que qualquer solução deve ser encontrada no quadro do Grupo de Minsk, oferecendo assistência limitada ao processo, fortalecido agora, no entanto, pela presença do REUE.

A vizinhança da UE tornou-se uma prioridade para a acção da União numa percepção realista dos problemas e capacidades europeias, tal como a Estratégia de Segurança Europeia procura apontar ao oferecer um quadro de acção para tornar a UE mais operacional e eficiente. Os países do Cáucaso do Sul constituem um elemento visível e urgente do maior envolvimento da UE, em particular quanto à definição, implementação e consolidação de uma política cuidadosamente talhada para a vizinhança a leste. Contudo, a conciliação de interesses dentro da UE permanece um desafio. Apesar das questões energéticas ganharem centralidade nas políticas da UE, a bacia do Cáspio não obteve um capítulo específico no Livro Verde da UE sobre segurança energética.⁶⁰ De facto, e apesar da preocupação da UE com os conflitos na região, próximos das suas fronteiras, a sua presença nas negociações tem sido limitada.

Pequenos passos têm de ser dados, na base de prioridades acordadas e da definição de estratégias comuns. Neste sentido, a PEV tem ainda de demonstrar como vai conciliar a diferenciação bilateral com a promoção de cooperação regional, e até que ponto a partilha dos valores europeus pode ser conciliada com o peso da história, e as especificidades desta região tão diversificada.

A UE é um clube atractivo para estes países: oferece uma “combinação única de poder económico e possibilidades para o diálogo político. Isto pode constituir valor adicional para a diplomacia multilateral convencional sob os auspícios da ONU e da OSCE. (...) A UE poderia ser muito mais efectiva que outros ao condicionar politicamente o seu apoio financeiro a progressos nos processos de resolução de conflitos”.⁶¹

59 “Heikki Talvite: EU to prepare report on the South Caucasus countries”, *AzerNews*, 11 Novembro 2004.

60 Livro Verde da Comissão “Estratégia Europeia para uma Energia Sustentável Competitiva e Segura” COM (2006) 105 final, Bruxelas, 8 Março 2006. Ver também as conclusões da Presidência da União, no Conselho Europeu de 23 e 24 de Março de 2006.

61 Mariam Dekanozishvili, “The EU in the South Caucasus: By What Means, To What Ends?” *Georgian Foundation for International and Strategic Studies, Occasional Paper 2*, (Janeiro 2004), pp. 9-10.

Contudo, o alcance no âmbito do qual os Estados membros demonstrarão vontade política para um envolvimento alargado, numa área particularmente instável onde a intersecção de interesses em competição tem sido clara, permanece em aberto.

O desejo da UE em alcançar maior proeminência em questões de segurança é visível, mas se este compromisso para o tornar verdadeiramente operacional se tornará real permanece em aberto. A questão do Iraque, como exemplo prático das contradições existentes dentro da União e da sua consequente incapacidade para formular uma posição comum na matéria, pode servir de lição. A Estratégia Europeia de Segurança pode ser uma parte desta lição, procurando lidar com um *handicap* fundamental – a necessidade de definição de um quadro de referência. Que linhas de consenso serão desenvolvidas e qual será o seu impacto relativamente à segurança e defesa, são questões fundamentais não apenas para a Europa, mas também a nível global. “Não são os desejos mas as acções que contam na política internacional. A UE acumulou já vontade política e recursos de modo a começar a fazer a diferença no campo da paz e da segurança, tal como já o faz no mercado global”.⁶² Se vai conseguir gerir diferenças internas e reunir o apoio necessário para um envolvimento activo em questões de segurança na sua vizinhança permanece pouco claro. As cartas estão na mesa, mas as regras não são ainda suficientemente claras para permitir o fortalecimento de uma estratégia comum, coesa e dirigida.

Estas dificuldades endógenas têm sido de alguma forma colmatadas pelo esforço de desenhar uma política de base regional para o Cáucaso do Sul. A política externa e de segurança da UE na sua vizinhança foi alargada, com a nomeação de um Representante Especial para o Cáucaso do Sul, o seu maior envolvimento em processos de transição económica e política, e tentativas de clarificação da relação da União com a Federação Russa. As parcerias estratégicas que podem ser desenhadas entre a União e os Estados do Cáucaso e o seu enquadramento numa estratégia regional revelam complexidade. O acordo sobre os Planos de Acção trouxe alguma clareza através do equilíbrio entre uma abordagem regional e as especificidades de cada um dos países caucasianos. Contudo, os ritmos diferenciados no que concerne aos processos de transição política, de desenvolvimento económico, e o envolvimento externo são factores fundamentais na procura de elementos comuns num cenário tão volátil.

62 “The European Security Strategy – The Next Steps?”, Sumário da palestra de Javier Solana em Helsínquia, 25 Fevereiro 2004.

Identidade e Diferença. A Cultura como Factor de Defesa e de Coesão*

Guilherme d'Oliveira Martins

Presidente do Tribunal de Contas

Resumo

Reportando a Identidade Nacional a um conceito aberto de cultura como encruzilhada entre a memória e a criação, o autor identifica cinco factores essenciais à vida contemporânea de uma sociedade livre e cosmopolita, centrada no respeito da dignidade da pessoa humana. A vontade, a coesão, a ânsia de regeneração, a educação, a necessidade de adequação entre meios e fins são esses factores de identidade. Existimos porque quisemos e queremos, reconhecemo-nos como um só povo que concretiza uma coesão plural, desejamos mudar e romper com o fatalismo, somos confrontados com a exigência de ter os olhos abertos, de cuidar de aprender, de cultivar o ensino e a experiência e somos chamados a conciliar meios e fins. E tomamos consciência do que Eduardo Lourenço ensina: demos a volta ao mundo, como povo, para tomar “a medida” da nossa “maravilhosa imperfeição”.

Abstract

Identity and Diversity: Culture as a Factor of Defence and Cohesion

National Identity is a concept of culture as the crossroads of memory and new ideas which contain five elements indispensable to the contemporary life of an open society, with the human rights dignity at its centre, will, cohesion, regeneration, education and the need of a balance between means and ends are factor of identity. We exist because we see ourselves as part of just one people that summarize the plural cohesion, we wish to break fatality, we are obliged to have our eyes open, to learn and make education grow; we are called to reconcile the means and the ends. As Eduardo Lourenço teaches: we travel around the world as people, to understand the “measure” of our “wonderful imperfection”.

* Lição inaugural proferida em 28 de Novembro de 2007 na Sessão Solene de Abertura do Ano Académico 2007/2008 do Instituto da Defesa Nacional.

«O tempo de um povo é trans-histórico na própria medida em que é "historicidade", jogo imprevisível com os tempos diversos em que o seu destino se espalhou até ao presente e que o futuro reorganizará de maneira misteriosa».

Eduardo Lourenço, *Portugal como Destino; seguido de Mitologia da Saudade*, Gradiva, 1999

Quem somos? O que nos distingue uns dos outros? Qual o significado dos sentimentos de pertença? Numa sociedade aberta e pluralista, as referências são diversas e complexas e o que temos de entender é quais os elos capazes de caracterizar quem somos e de influenciar o que fazemos. As simplificações são, assim, enganadoras — como sempre foram. Uma só pertença não nos pode caracterizar, até porque o “homem unidimensional” não permite fazer compreender a humanidade, limitando-se a dar uma caricatura insusceptível de definir um traço capaz de caracterizar algo que, delimitando as fronteiras dentro das quais se desenvolve a acção, funcione como catalizador, como mobilizador ou como motor de afirmação ou de emancipação.

O debate, tão actual, sobre os “comunitarismos” está, por isso, centrado na exigência de demarcação relativamente aos monismos explicativos. Um modelo fechado, uma sociedade fechada sobre si mesma, preocupada apenas com as suas particularidades empobrece, torna-se vulnerável e sobretudo perde a dimensão do respeito e da aceitação do “outro”, abandonando a aspiração à perspectiva universalista, que obriga à consideração da dignidade de pessoa humana, na sua complexidade, pluralismo e abertura, em lugar da perspectiva do fechamento ou do circuito fechado.

Se Ortega y Gasset nos alertava para a necessidade de compreendermos as circunstâncias em que nos inserimos, como janelas abertas ao mundo e à acção, também nos obrigava a superarmos a perspectiva empobrecedora do homem-massa.¹ Em ambos os pólos, desde o hiperegoísmo individualista à dissolução na multidão uniforme, devemos entender que a pluralidade de pertenças e que a aspiração universalista e cosmopolita à “vida digna” põe-nos perante o necessário equilíbrio entre o atomismo e a emergência da massa uniforme. Somos sempre várias referências, várias pertenças e várias atitudes e valores. Ainda que uma identidade que assumimos seja normalmente muito marcada,

1 Afirma Ortega y Gasset: “Yo soy yo y mi circunstancia. Y si no la salvo a ella no me salvo yo”. Cf. *Meditaciones del Quixote*, 1ª ed., 1914, Vd. tb. *La Rebelión de las masas*, 1ª ed., 1930.

a verdade é que procuramos sempre uma síntese que parta da situação concreta e da particularidade para uma visão universalista. A História é feita de movimentos centrífugos e centrípetos e nós, actores e figurantes, determinantes e determinados, criadores e criaturas, somos o resultado e a síntese que decorre desses encontros paradoxais.

É sabido que a cultura é uma realidade dificilmente definível. Referimo-nos à superação do estado de natureza, segundo uns, como se estivéssemos perante o factor que distingue o caos e o cosmos sociais, ou à realização da própria natureza de acordo com outros. O certo é que nos situamos normalmente na convergência entre factores unificadores e fragmentários. Fala-se da sociedade culta como sociedade cultivada, mas fala-se também da cultura popular e de cultura erudita ou de um conceito étnico de cultura e de “cultura-aprendizagem” da sociedade educativa. A reflexão da cultura e da natureza pode ser vista, assim, à luz de diversas perspectivas, uma vez que a pessoa humana se afirma de várias maneiras.

Cultura, no sentido etimológico tem a ver com o cultivar da terra e com o semear e o colher, mas, ao longo do tempo, passou a ter um sentido de culto e de “construção” (*bildung*) e passou a ligar-se ao próprio processo transformador da humanidade. Cultura e educação completam-se, a *paideia* grega e a *humanitas* latina significam o caminho de cada um se assumir como pessoa. Lembre-se o humanismo universalista de Jaime Cortesão. Leia-se Henri Marrou, ao dar-nos as grandes tendências da história da educação ocidental, referindo-as à “construção” da pessoa humana. E recorde-se ainda Maria Zambrano, a discípula de Ortega e Unamuno.

“Algo no ser humano escapa e transcende a sociedade em que vive” — afirma Zambrano. Daí que tenhamos de ir do indivíduo à pessoa, compreendendo ainda que a pessoa humana não se esgota na história, “porque alguma dimensão do seu ser está mais além dela. E por isso a produz”.² Se o lugar do indivíduo é a sociedade, o lugar da pessoa é “o espaço íntimo”, a solidão. E é esta ligação entre a sociedade e o espaço pessoal que permite estabelecer uma ponte entre a cultura herdada e a cultura criada e inovadora e entre o passado e o futuro. Encontramos, pois, o “núcleo vital capaz de atravessar a morte biológica”; e, aberta ao futuro, a vida abre-se à infinitude. Apenas a pessoa humana pode “unir” o tempo. E dessa capacidade de união resulta o entendimento da importância do tempo e do seu ritmo.

2 Cf. *Pessoa e Democracia*, Fim de Século, 2004; e nosso texto “A Magia de Maria Zambrano”, publicado in *JL*, de 5.12.2007.

Mas o que é a democracia? É a sociedade “na qual não só é permitido, mas exigido ser pessoa” (Zambrano). Está, assim, em causa um processo de humanização, mais do que um mero procedimento formal ou normativo. Se é importante o primado da lei e a existência de um sistema jurídico, a verdade é que a democracia tem de considerar um processo de legitimação que leve ao respeito efectivo da dignidade humana. A sociedade perante o homem-massa e a pessoa humana entra num dilema — em especial quando “a solução está na fidelidade, na dupla fidelidade ao absoluto e à relatividade, àquilo que vivemos ou vemos fora do tempo e ao tempo no seu correr implacável” —, como insiste a filósofa espanhola. Em boa verdade, não há aqui, porém, contradição, mas sim complementaridade. O que se exige é a atenção à vida real e concreta. Se o vitalismo de Ortega nos ensina que “somos necessariamente livres”, Zambrano afirma que “somos necessariamente pessoa”. Liberdade e pessoa estão intrinsecamente ligadas. A pessoa está confrontada com a solidão, que a caracteriza, diferentemente do indivíduo, e então descobre-se livre e responsável. E é a pessoa que oferece garantia de autenticidade, porque pode escolher, pode fechar ou abrir, pode aceitar ou recusar. Estamos perante a criação do homem pelo homem, como disse Jean Lacroix. Ser livre e responsável obriga a ser mais do que um número ou do que algo que desaparece na massa. Há, pois, um desafio: o de respeitarmos a singularidade, para além dos indivíduos que somos, já que o que está em causa é a possibilidade de superar a mediocridade através da autonomia, da liberdade e da criatividade.

“Se o homem ocidental tirar a sua máscara — diz ainda Maria Zambrano —, renuncia a ser personagem na história, ficará disponível para se eleger como pessoa. Não é possível eleger-se a si mesmo como pessoa sem eleger, ao mesmo tempo, os restantes. E eis que os restantes são todos os homens”. E como não lembrar que, etimologicamente, pessoa vem do grego *prosopon*, que queria exactamente significar a máscara do actor ou a personagem do teatro? E aqui temos de ouvir Francisco Sá de Miranda a pôr a tónica na pluralidade que constitui a nossa própria identidade e a conflitualidade íntima que ela envolve: “Comigo me desavim/ sou posto em todo perigo; / não posso viver comigo/ /Nem posso fugir de mim”...

Há, pois, um primeiro factor na procura da identidade que é a busca de nós e dos outros na dignidade humana, a busca como factor de diferença e de pluralidade, e como apelo ao universalismo. A cidadania inclusiva dos nossos dias, a cultura dos direitos fundamentais, as responsabilidades cívicas, o capital social — tudo isso nos obriga a projectar, para além do isolamento egoísta, a defesa da pessoa humana. Dir-se-á, porém, que a pessoa não pode ser compreendida sem a comunidade concreta em que se

insere, sem a pertença e sem os laços que a ligam aos outros membros desse grupo de proximidade. Sem dúvida que assim é. No entanto, não se trata de pôr primeiro a comunidade ou o indivíduo, mas de considerar a pessoa (“o outro que era eu”, de Ruben A.) como ponto de encontro entre o universalismo da dignidade e a diferença das várias pertenças – em lugar do primado das ligações à comunidade numa lógica exclusiva – e aqui a exclusividade significa exclusão, de que temos de nos demarcar. A cidadania dos antigos era, de facto, exclusiva, porque não reconhecia o direito de todos e porque não ligava igualdade e diferença. Michael Walzer e Charles Taylor salientam, por isso, a importância dos factores comunitários como elementos inclusivos e não exclusivos, articulando-os numa perspectiva universalista – o que conduz aos conceitos de justiça complexa, de cosmopolitismo, de respeito mútuo e de comunidade intercultural.

A cultura é, assim, considerada como um lugar de encontro entre o que recebemos das gerações que nos antecederam, o património construído e o património imaterial, os monumentos e as tradições, as pedras mortas e as pedras vivas, e o que criamos – o valor acrescentado que as novas gerações criam, a inovação, a experiência e a aprendizagem – lembrança, memória, inovação. A cultura é, assim, sementeira e construção, tradição e contemporaneidade, aprendizagem e transmissão de saberes, conhecimento e compreensão – recepção e aspiração. Afinal a “destruição criadora” corresponde à dinâmica de criar, de substituir e de completar.

Ao falar de cultura temos, por isso, de falar de memória, não da memória que conduz ao ressentimento, mas da memória que permite criar condições para o respeito e para a compreensão. Em lugar do excesso da memória deve cultivar-se a memória equilibrada e justa.³ O dever de lembrar obriga ao dever de ser justo. E numa Europa com muitos séculos de guerras civis, com a repetição e a recorrência de conflitos insanáveis, temos de compreender a importância desse equilíbrio – entre a memória e a lembrança como factores de coesão e de regulação pacífica dos conflitos.

O conhecimento da História, o rigor crítico do seu estudo e da sua investigação, a sua aprendizagem, a valorização da História política constituem elementos de combate à indiferença e à ignorância. Longe dos mitos, a **lembrança** histórica é o começo da compreensão de quem somos e do que caracteriza a nossa cultura. A **memória** corresponde à exigência de cultivar as raízes, ao culto dos valores que não têm preço, aos factores de coesão e ao fundamentar das instituições e dos instrumentos de regulação

3 Cf. Paul Ricoeur, *La Mémoire, l'Histoire, l'Oubli*, Seuil, 2003.

pacífica dos conflitos. A **cidadania**, que se liga à **polis**, à cidade, ao lugar de encontro e à decisão — a partir e para além do *oikos*, do lar e da casa (que encontramos na economia e na ecologia) — permite-nos **despertar**, seguindo a lembrança e a memória, a herança e um património comum, **despertar para a liberdade, para a emancipação e para a responsabilidade**. E aqui nos encontramos no cerne da **paideia** cívica, da aprendizagem cidadã e ética, do respeito pela dignidade da pessoa humana. Os assuntos da memória não podem ficar, por isso, entregues ao zelo do ódio.⁴

O tema da identidade nacional obriga-nos, no fundo, a considerar a tensão que acabamos de referir entre o universalismo e os particularismos. Ernst Gellner falou-nos do primado empírico do Estado sobre a Nação⁵ e Anthony Smith preferiu referir a exigência de uma identidade colectiva capaz de sustentar a criação do Estado.⁶ O Estado que hoje conhecemos nasceu de um processo longo e complexo que vem da cidade grega e da República Romana e culmina na Respublica Christiana, no Renascimento, na Paz de Vestefália (1648) e na “Primavera dos Povos” (1848), no constitucionalismo liberal e nos nacionalismos expansionistas e proteccionistas da primeira metade do século XX.

O caso português pode ser referenciado, porém, como pioneiro numa longa e fecunda gestação — a emancipação de D. Afonso Henriques, a fronteira de D. Dinis, a adopção do romance galaico-português como língua oficial, a revolução de 1383-85, a afirmação do Estado moderno com D. João II, o império universal português, a decadência e a Restauração, a Regeneração liberal, o Republicanismo, a Democracia... De facto, este pioneirismo fez-se a partir de um Estado que precedeu a Nação — e a construção da identidade realizou-se, a partir do século XII, pela convergência entre a Reconquista e a decadência dos reinos taifas, mediada pela influência moçárabe e pela sua sobrevivência e desenvolvimento, mas também pela constante ânsia de autonomia e de regeneração. A verdade, porém, é que com o andar do tempo houve interacções simbólicas e materiais entre a comunidade e o Estado. Como tem afirmado Manuel Villaverde Cabral, o caso português ilustra a ideia de “meio-caminho” entre as concepções instrumental e primordial da identidade nacional.⁷ Em lugar do primado ontológico da Nação tivemos uma interacção entre o Estado e a Nação, na qual o primeiro teve um papel orientador insubstituível. José Mattoso defendeu, por isso, uma ideia que se demarca do essencia-

4 Cf. Tzvetan Todorov, *Le nouveau désordre mondial. Réflexions d'un Européen*, Robert Laffont, 2003.

5 Cf. *Nações e Nacionalismo*, trad. port., Gradiva, 1993.

6 Cf. *Identidade Nacional*, trad. port., Gradiva, 1997; e *The Ethnic Origins of Nations*, Blackwell, 1986.

7 “A Identidade Nacional Portuguesa: Conteúdo e Relevância”, in *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 46, nº 3, 2003, pp. 513-533.

lismo identitário – apesar de se interrogar sobre se não seriam já portugueses os habitantes do futuro Portugal.⁸ Sem haver uma etnia, mas sim várias (ou apenas duas), a verdade é que a identidade foi sendo moldada pelo Estado e por uma vontade – a partir de um *melting-pot*, do diálogo e da tensão, soberbamente abordadas por Orlando Ribeiro entre o Atlântico e o Mediterrâneo ou entre o Litoral Norte, o Interior Norte e o Sul.⁹

Como esquecer as clivagens caracterizadoras deste território de múltiplas diferenças – Norte/Sul; Campo/Cidade; Litoral/Interior, planície/montanha, Beira Serra/Alentejo? E como não lembrar os estímulos externos – a autonomia na Península Ibérica, a oposição entre “castiços” e estrangeirados, a difícil gestão do império universal – como elementos que foram solidificando os factores comuns e a tendência centrípeta? No entanto, ainda no dizer de Manuel Villaverde Cabral: “por mais paradoxal que possa parecer em um país tão antigo como Portugal, com uma coincidência alegadamente perfeita entre Estado e Nação, a verdade é que o processo de nacionalização das populações – talvez devido aos profundos curto-circuitos da cidadania, dependentes por seu turno dos atrasos da alfabetização das massas e do distanciamento entre estas e o poder político – encontra-se longe de estar completo em Portugal”.¹⁰ Dir-se-ia, afinal, que há uma participação limitada das populações na cultura portuguesa e há igualmente uma recente tomada de consciência sobre a identidade – o que não significa que haja uma “crise” de identidade. Há sim um processo complexo que se desenvolve e que, no contexto europeu, simultaneamente, se unifica e se abre. Leia-se “A Ilustre Casa da Ramires” e veja-se como nos é oferecida a construção de um imaginário (através do romance dentro do romance) voltado para o futuro, mas ancorado nas raízes e na sua visão crítica.¹¹

A propósito da nova fotobiografia de Eça de Queirós do Arquitecto Campos Matos, tive, aliás, oportunidade de recordar como, tantas vezes, prevalece uma ideia errada sobre a visão crítica de intelectuais como os da Geração de Setenta: “Conformismo, nunca; fatalismo do atraso foi sempre um inimigo jurado, desde Coimbra; optimismo lírico, também não, basta ler exactamente as últimas páginas de Eça. Sentido crítico, sempre, porque entendiam que as civilizações só se afirmam e sobrevivem se alimentarem no seu

8 Cf. *A Identidade Nacional*, Gradiva, 1998; e ainda *Identificação de um País: Ensaio sobre as Origens de Portugal*, 1095-1325, Lisboa, 1991.

9 *Portugal: O Mediterrâneo e o Atlântico: Esboço de Relações Geográficas* (7ª ed.), Sá da Costa, 1998.

10 “A Identidade Nacional Portuguesa...”, cit., p.527.

11 *A Ilustre Casa de Ramires*, 1ª ed., 1900.

seio a capacidade renovadora da criatividade incómoda. E a distância? É um dos grandes mistérios da geração. A distância entre Portugal e a Europa culta e desenvolvida é uma preocupação desde os primeiros passos”. Portugal é um país ignorante, mergulhado no obscurantismo da alma, e apenas guiado pelas perfeições do instinto? Eis o ponto fundamental. E daí a importância dos ideais e da instrução, da crítica e da ciência. E quanto ao suposto vencidismo, o desmentido é conhecido e óbvio: “Para um homem, o ser vencido ou derrotado na vida depende, não da realidade aparente a que chegou – mas do ideal íntimo a que aspirava” – Eça de Queirós afirma-o claramente, recusando o derrotismo e reafirmando um ideal exigente e crítico de quem não se acomoda a uma ideia de que nada vale a pena já.¹² A nossa identidade foi-se fazendo, assim, de uma visão complexa e multimoda: um cadinho de várias influências, o carácter decisivo da abertura e da capacidade de receber influências e contributos alheios, a hospitalidade, o mimetismo, a tolerância, o respeito, o inconformismo, a recusa das simplificações, o sentido irónico e as saudades do futuro, como lembrança e desejo.

Identidade e diferença? Somos, no fundo, resultado de muitas influências. É dessa matéria-prima que temos de fazer a nossa defesa. E o certo é que também nos encontramos na ideia de “homem cordial” de Ribeiro do Couto e de Sérgio Buarque de Holanda. Habitantes de Finisterra, vivemos naturalmente o dilema e a esperança que resultam de estarmos num porto, perante a opção entre ficar e partir, entre partir e regressar. Etimologicamente somos, afinal, o povo que vive no porto, na porta ou na oportunidade (com a mesma raiz do sânscrito) – como é o Douro (celticamente referenciado à palavra de raiz comum com a inglesa *door*).

A nossa relação com a Europa nos dias de hoje tem a ver com tudo isso, como Fernando Pessoa disse ao identificar-nos com a face, a máscara, a “*persona europea*”. E Francisco Lucas Pires intuiu-o, com argúcia, ao ligar de novo, os infantes D. Henrique e D. Pedro, ambos, cada um à sua maneira, homens das sete partidas – um das descobertas e do desconhecido, o outro do conhecimento e do saber de experiências feito. Eduardo Lourenço tem ligado, assim, a Europa e o Mundo, o regresso e o império, chamando-nos a entender melhor o “velho do Restelo” nossa metade, a outra metade que falta sempre a Vasco da Gama e aos favores do Olimpo.¹³ E que são “*Os Lusíadas*” senão a genial síntese dessas diversas razões?

12. Cf. “José Maria entre nós...”, publicado in *JL*, de 19.12.2007.

13. Cf. *Nós e a Europa ou as Duas Razões*, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1988.

Manuel Castells afirma que “a nação continua ainda a ser uma forma preeminente de identificação”.¹⁴ Por outro lado, há um lado social da memória que não pode ser esquecido. Lembrar é tornar presente, é tornar viva a herança, é transmitir e ligar. A Nação (que unia na Idade Média os estudantes e os mestres de uma mesma origem geográfica) deixou, porém, de ser o alfa e o ómega da identidade social. Passou a ser uma instância insubstituível de mediação, de regulação, de legitimidade e de orientação dos poderes. Território, poder, população têm de ser referidos aos cidadãos e às pessoas, mas também à sociedade e às comunidades, numa palavra, ao bem comum. E o “bem comum” é nacional, mas também é infra-nacional e supra-nacional – de acordo com o princípio da subsidiariedade. Como disse Daniel Bell: “o Estado tornou-se pequeno e grande de mais para resolver os problemas contemporâneos”.¹⁵ E as fronteiras ganham hoje uma nova representação que ocupa o entendimento tradicional de “limites constitutivos da identificação colectiva assente na diferenciação dicotómica entre **nós** e **eles**” (no dizer de Norbert Elias).¹⁶ Os imaginários nacionais foram e são importantes, assim, para a criação de factores de coesão, mas têm de ser completados com novos elementos de abertura e de cooperação, de vocação cosmopolita e universalista. As sínteses interpretativas têm, por isso, de procurar as ligações entre identidade e diferenças, entre conflitos e instrumentos de regulação, entre interesses e valores, entre pluralismo e complementaridade.¹⁷

Mas quais os factores de coesão? A defesa nacional e a procura de uma paz justa obrigam a entendermos e a aprofundarmos esses factores. Eis porque a **cultura** (como construção e como despertar, *bildung* e *kultur*) é elemento decisivo a ter em conta – mais do que os recursos materiais ou do que as legiões militares. É evidente que não podemos dispensar os factores materiais, mas eles tornam-se falíveis (como a História demonstra, a cada passo) se não houver **coesão** e **vontade**, se não houver **confiança** nas instituições, se não houver **participação**, **representação** e **legitimidade**, se não houver capacidade de cuidar do **bem comum** e de **prestar contas**, se não houver **ética** e **cultura de responsabilidade**. E o “saber de experiências feito” (de que falam Duarte Pacheco Pereira e Camões) aponta para a capacidade de aprender e de cuidar. Como poderemos entender a coesão e a comunicação se não cuidarmos do bom uso dos factores de união, como a História, a

14 Cf. *The Power of Identity*, in Vol. II de *The Information Age: Economy, Society and Culture*, Blackwell, 1997.

15 Cf. *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Basic Books, 1973.

16 Cf. *Les Logiques de l'exclusion* (com John L. Scotson), Pocket, 2001.

17 Cf. *nosso Portugal, Identidade e Diferença – Aventuras da Memória*, Gradiva, 2007; e José Manuel Sobral, “Memória e Identidade Nacional: considerações de carácter geral e o caso português”, 2006, no prelo, *Working Paper*, in www.ics.ul.pt.

língua e as línguas (sobretudo num caso, como o nosso, em que temos uma língua comum a várias nações e a várias culturas) ou se não cuidarmos da herança e da criação da cultura? Salvar uma identidade viva, preservá-la para o futuro é, assim, procurar os elementos de coesão, as raízes comuns, os valores que unem e que mobilizam.¹⁸

Eis porque temos de invocar como primeiro factor cultural de defesa a **vontade**, a vontade de que falava Alexandre Herculano, pedra angular da nossa identidade. **Existimos porque quisemos e queremos** — a partir do poder real, da *res publica* municipalista, dos barões portugalenses, dos povos moçárabes, dos concelhos, das ordens religiosas, dos camponeses e pescadores, dos estrangeirados e dos castiços. Depois, temos um segundo elemento que é a **coesão**. **Reconhecemo-nos como um só povo** apesar da diversidade geográfica e ética. A coesão fez-se da convivência múltipla do *melting-pot* (do cadinho) e da hospitalidade de *finisterra* (os louros celtas de Entre Douro e Minho, a tez morena das planícies do Sul, os “lusitanos” da Beira Serra e da raia ibérica, os berbéres do Al-Andaluz e do Algarve, os africanos do Sul, os cristãos, os judeus, os mouros, o romance e o árabe). E foi essa **coesão plural** que permitiu a aventura dos descobrimentos. Partimos porque nos sentíamos incompletos. Partimos porque estávamos habituados a conviver com o inesperado e com o diferente. Partimos porque quisemos e precisámos. Mas vivemos sempre o dilema saudoso entre ir e ficar, entre agir e entregarmo-nos ao destino. O “Labirinto da Saudade” (Eduardo Lourenço) corresponde a essa dúvida que hoje persiste, chegados ao porto, mas continuando a querer partir. O terceiro factor é a **ânsia de Regeneração**. O Padre António Vieira falou de império espiritual e pôs-nos de sobreaviso contra o sebastianismo de um morto, lançando a provocadora proposta aos vivos das “saudades do futuro”. E que é essa vontade de regeneração ou de reforma senão a necessidade que temos de romper com o fatalismo do rei-menino que morre e com ele a fina-flor da Nação? E voltamos à **vontade** de Herculano, mas também à **evolução** e à **complexidade**, factores que a Geração de 70, a *Águia*, o *Orpheu*, a primeira *Seara Nova* nos propuseram: **pôr o coração a bater ao ritmo da Europa e da modernidade**.

E chegamos ao quarto factor: à **Educação**, à aprendizagem, ao espírito crítico, à exigência, à disciplina, ao trabalho, ao rigor, à comparação, ao abrir de fronteiras. E aqui a **Europa** significa o desafio exigente que o Infante D. Pedro nos referia na sua actualíssima *Carta de Bruges* ao seu irmão D. Duarte. **Ter os olhos abertos, cuidar de aprender, cultivar o ensino e a experiência**.

18 Cf. as concepções sobre capital social e a sua importância em Robert Putnam, *Bowling alone, the collapse and revival of American Community*, Simon and Schuster, 2000.

Por fim, impõe-se, como dever cívico, a **adequação entre os meios e os fins**. Não construir castelos no ar. Prestar contas, viver com os meios que temos, cuidar da eficiência e da equidade, da eficácia e da justiça, da economia, da ética de responsabilidade. Afinal, o humanismo universalista (de Vieira a Cortesão, passando por Antero e Pessoa) obriga à consciência ecológica, ao desenvolvimento sustentável, ao combate do fatalismo do atraso.

Oiçamos, por isso, a finalizar Eduardo Lourenço, de novo: “Saído de ilusões..., povo missionário de um planeta que se missiona sozinho, confinado no modesto centro de onde saímos para ver e saber que há um só mundo, Portugal está agora em situação de se aceitar tal como foi e é, apenas um povo entre os povos. Que deu a volta ao mundo para tomar a medida da sua maravilhosa imperfeição”.¹⁹

¹⁹ *Portugal como Destino...*, cit.

A Nuclearização da Coreia do Norte: da Sustentabilidade do Regime à Ameaça de Proliferação

Vasco Rato

Assessor de Estudos no IDN

Bernardo Pires de Lima

Investigador no IDN

Resumo

Este artigo considera as questões mais relevantes suscitadas pelo programa nuclear desenvolvido pela RDPC. Numa primeira parte, faz-se uma apreciação do processo de nuclearização do país, iniciado após a devastadora guerra peninsular de 1950/53. Segundo, ponderam-se as reacções dos Estados circundantes aos testes nucleares realizados em 2006, e as suas implicações para a arquitectura de segurança do nordeste asiático. Se a nuclearização do regime comunista é fruto da sua ambição de poder, é, também, a consequência da incesante busca de segurança face a uma “ameaça” militar, evidenciada, na perspectiva de Pyongyang, pela presença de tropas americanas na Coreia do Sul e na Zona Desmilitarizada. A terceira parte avalia o debate estratégico em redor da resposta a dar ao regime de Kim Jong Il. A este propósito, são avaliados alguns argumentos adiantados pelos defensores do isolamento e do compromisso (*engagement*), as duas orientações que têm pautado as linhas mestras da diplomacia americana.

Abstract

The North Korea's Nuclearization: from the Sustainability of the Regime to the Proliferation Threat

This paper seeks to address various fundamental questions raised by North Korea's pursuit of nuclear capabilities. The first analytical step is placing the country's nuclear option within a historical context, suggesting that the successive Kim regimes have actively sought to develop a nuclear program since the 1950/53 peninsular war initiated by Pyongyang. A second section ponders the regional implications of the nuclear test and the reactions of the main players. We will consider the strategic culture of the communist regime and how the security perceptions of the Kim regimes have solidified the determination to proceed with its nuclear option. The last section evaluates the contending approaches to North Korea, isolation and engagement, and the policy consequences for the American diplomacy towards Pyongyang.

Introdução

No dia 9 de Outubro de 2006, o governo da República Democrática Popular da Coreia (Coreia do Norte - RDPC) confirmou as expectativas de muitos observadores: o país pertencia ao restrito “clube nuclear”. Não que esta notícia fosse inteiramente inesperada. Já em 10 de Fevereiro de 2005, o regime anunciara que havia manufacturado engenhos nucleares. As reacções a este anúncio foram imediatas: Pyongyang era universalmente censurada. Se é verdade que o regime era repreendido, era igualmente verdade que foi impossível gerar um consenso quanto às medidas concretas a adoptar como resposta ao desafio feito pelo regime comunista à estabilidade regional. Esta incapacidade demonstrava até que ponto a nuclearização da Coreia do Norte havia alterado a correlação de forças na região.

Se as consequências da nuclearização coreana só agora começam a ser cabalmente entendidas, não será prematuro concluir que os equilíbrios que preservaram a segurança na região desde 1945 foram demolidos. Em consequência, para os países que agora vivem na sombra nuclear coreana, o ambiente de segurança degradou-se consideravelmente. O perigo futuro reside na tentação de imitar a RDPC, isto é, de dissuadir eventuais agressões norte-coreanas através da nuclearização. Para evitar tal espiral de insegurança, a Rússia, a China e os Estados Unidos são chamados a oferecer garantias de segurança aos seus aliados. E, neste momento, um sistema novo de alianças está a ser paulatinamente construído.

A prazo, a questão mais importante que se coloca é a de saber se a nuclearização da Coreia do Norte irá conduzir ao colapso do regime internacional de não-proliferação, expresso através do Tratado de Não-Proliferação (TNP) e outros mecanismos e normas. Por isso mesmo, a resposta internacional terá de ser tão robusta quanto inequívoca. Se assim não for, se a nuclearização de Pyongyang não trazer consequências punitivas, o caminho estará aberto para outros países – como o Irão – desenvolverem programas nucleares.

Este artigo considera as questões mais relevantes suscitadas pelo programa nuclear desenvolvido pela RDPC. Numa primeira parte, faz-se uma apreciação do processo de nuclearização do país, iniciado após a devastadora guerra peninsular de 1950/53. Segundo, ponderam-se as reacções dos Estados circundantes aos testes nucleares realizados em 2006, e as suas implicações para a arquitectura de segurança do nordeste asiático. Se a nuclearização do regime comunista é fruto da sua ambição de poder, é, também, a consequência da incessante busca de segurança face a uma “ameaça” militar, evidencian-

da, na perspectiva de Pyongyang, pela presença de tropas americanas na Coreia do Sul e na Zona Desmilitarizada. A terceira parte avalia o debate estratégico em redor da resposta a dar ao regime de Kim Jong Il. A este propósito, são avaliados alguns argumentos adiantados pelos defensores do isolamento e da acomodação (*engagement*), as duas orientações que têm pautado as linhas mestras da diplomacia americana.

A caminho da nuclearização

Terminada a Segunda Guerra Mundial, a criação de dois Estados coreanos em clima permanente de pré-guerra transforma a península num dos palcos mais perigosos da Guerra Fria. Atendendo a esta realidade, não surpreende que a cultura estratégica da RDPC ainda hoje esteja assente na insegurança crónica que a vulnerabilidade física invariavelmente produz. Historicamente, a península foi alvo de cinco ocupações prolongadas e 900 invasões, uma herança que moldou, de forma decisiva, a cultura estratégica da RDPC. Acrescenta-se que o leninismo coreano imprime à política externa do país uma vertente xenófoba e militarista, e acentua a percepção de “cerco hostil”. Conjugado com a desconfiança relativamente a vizinhos que, historicamente, praticaram políticas expansionistas, a ideologia totalitária de Kim Il Sung – e do seu sucessor, Kim Jong Il – levou Pyongyang a adquirir armas nucleares como meio para atenuar as suas inseguranças.

A opção nuclear da Coreia do Norte remonta ao período imediato que seguiu à guerra que devastou a península entre 1950 e 1953. Menos de três anos depois da assinatura do armistício de 1953, que suspendeu mas não encerrou as hostilidades iniciadas por Kim Il Sung, eram celebrados dois acordos entre a União Soviética e a RDPC referentes à transferência de tecnologia nuclear “para fins pacíficos”.¹ Moscovo, todavia, não se limitaria a transferir tecnologia para os norte-coreanos. No Instituto de Pesquisa Nuclear de Dubna, nos arredores da capital soviética, cientistas coreanos recebiam a formação técnica que, mais tarde, permite o desenvolvimento e a autonomização das pesquisas nucleares da RDPC. Igualmente crítico, os soviéticos, no decorrer da década de 60, acompanharam a construção de relevantes infra-estruturas, incluindo o reactor experi-

1 Sobre esta questão, cf., ver Georgiy Kaurov, “A Technical History of Soviet-North Korean Nuclear Relations”, em Alexandre Mansourov e James Clay Moltz, (eds.). *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy and New Perspectives from Russia*. Nova Iorque: Routledge, 1999.

mental de Yongbyon, que, em 1977, seria colocado sob a vigilância da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

Porém, em meados dos anos 80, em consequência do “novo pensamento internacional” de Mikhail Gorbachev, assiste-se a um crescente afastamento estratégico entre a União Soviética e a Coreia do Norte. Visando o desanuviamento das relações com os Estados Unidos, Moscovo pressiona o regime coreano a aderir ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). Apesar das suas relutâncias, Pyongyang anui e assina o tratado em finais de 1985. Mas introduz uma ressalva: só aceita a realização de inspecções internacionais se Washington remover as armas nucleares táticas presentes em solo sul-coreano. Em Dezembro de 1991, concluída a Guerra Fria, George H. Bush anuncia a retirada dessas armas. E, para tranquilizar os norte-coreanos, acrescenta que os EUA rejeitam a utilização “first use” de armas nucleares contra Estados desprovidos desse tipo de armamento.

Esta abertura da administração Bush, só possível num quadro estratégico qualitativamente alterado pela implosão da URSS, pretendia atenuar a insegurança de Pyongyang. Mas porque o desmoronamento da União Soviética eliminara o “chapéu nuclear” que Moscovo havia proporcionado ao regime de Kim Il Sung, as elites norte-coreanas, confrontadas com a sua vulnerabilidade estratégica, concluem que a aquisição de armas nucleares representa o caminho mais adequado para mitigar as ameaças externas. Na óptica dos autocratas da RDPC, o colapso da União Soviética aumentava a insegurança do país e, portanto, as armas nucleares afiguravam-se como o meio mais eficaz para dissuadir os Estados Unidos e a Coreia do Sul, potências que poderiam ser tentadas a derrubar o regime comunista.

As realidades geopolíticas geradas pela implosão da União Soviética surtem um efeito positivo: levam, em Dezembro de 1991, as duas Coreias a apelarem, através de uma Declaração Conjunta de Desnuclearização, ao estabelecimento de uma península “livre de armas nucleares”. Viável se (e apenas se) os dois Estados abdicassem de programas nucleares autónomos, o acordo previa inspecções internacionais robustas. Em conformidade com estes compromissos, em Janeiro de 1992, o regime de Kim Il Sung aceita os mecanismos de segurança (*safeguards*) definidos pela AIEA. Não obstante, em Maio de 1992, depois de inspectores internacionais terem apontado índices de que o regime possuía plutónio enriquecido, Pyongyang recusa cooperação adicional com a AIEA. Em retaliação, a AIEA ordena a realização de inspecções especiais ao reactor de Yongbyon. A resposta de Pyongyang não se faz esperar: manifesta, a 12 de Março, a vontade de abandonar o TNP.

A fim de atenuar a crise, diplomatas americanos e norte-coreanos, em Junho de 1993, tornam pública uma declaração que prevê a suspensão da retirada do Tratado. Dado que a declaração resultava de negociações directas entre americanos e norte-coreanos, Washington confere legitimidade ao regime, um *status* que a Casa Branca até então havia negado a Pyongyang. Mas a concessão americana é insuficiente para impedir a quebra do compromisso e, em Maio de 1994, Pyongyang retoma o seu programa nuclear e anuncia o seu abandono definitivo do TNP.

Exasperada com estas manobras diplomáticas e a manifesta má-fé comercial dos norte-coreanos, Washington apela à imposição de sanções contra o país. A iniciativa ganha consistência quando a China admite viabilizar a sua passagem em sede de Conselho de Segurança. Cada vez mais isolada, Pyongyang afirma que a adopção de sanções equivale a uma declaração de guerra. Perante o agudizar da crise, a administração Clinton admite recorrer a ataques aéreos cirúrgicos contra as instalações nucleares coreanas.² Neste quadro, Jimmy Carter informa a Casa Branca que se prepara, a título pessoal, para reunir com Kim Jong Il a fim de encontrar uma saída pacífica para a crise. Apesar de ambíguos, e de verificação difícil, os compromissos obtidos por Carter em Pyongyang seriam incorporados no *Agreed Framework*, celebrado a 21 de Outubro, em Genebra.

Assinado pela administração Clinton, o *Agreed Framework* estipulava que a Coreia do Norte “congelaria” os reactores de Yongbyon, posteriormente desmantelados e substituídos por reactores de *light water*, geridos por um consórcio internacional liderado pelos EUA.³ Para satisfazer as necessidades energéticas da RDPC, que o regime sempre invocara para justificar o seu programa nuclear, Washington comprometeu-se a providenciar quinhentas mil toneladas anuais de petróleo bruto até à entrada em linha dos novos reactores. Em contrapartida, Pyongyang manter-se-ia no TNP e consentia que a AIEA monitorizasse o congelamento dos reactores.

Com efeito, o *Agreed Framework* não se limitava a apontar apenas soluções imediatas, casuísticas para o problema da nuclearização coreana. Num horizonte mais longínquo, o acordo, sem definir *timings* concretos, antecipava a “normalização completa das relações políticas e económicas” entre os dois países. Relativamente às preocupações de segurança, os EUA aceitavam proporcionar um conjunto de “garantias formais” que, na sua

2 Ver, Joel S. Wit, Daniel B. Poneman e Robert L. Gallucci. *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*. Washington: Brookings Institution Press, 2004, pp. 210-211 e Mark Fitzpatrick, “Iran and North Korea: The Proliferation Nexus”, *Survival*, Vol. 48, No. 1, Primavera de 2006, pp. 67-68.

3 A versão final do *Agreed Framework* pode ser consultada em <http://www.kedo.org/pdfs/AgreedFramework.pdf>.

totalidade, renunciavam “ao uso de armas nucleares” contra Pyongyang. Por seu lado, a Coreia do Norte comprometia-se a encetar o “diálogo” com a Coreia do Sul, e a respeitar o moribundo acordo de 1991 que preconizava a desnuclearização peninsular. Ao mesmo tempo que afirmavam a intenção de permanecer no TNP, as autoridades norte-coreanas exigiam o “fortalecimento do regime de não-proliferação internacional”. Tratava-se de um compromisso da maior relevância porque, na óptica dos EUA, a retirada da RDPC do TNP (ou a decisão de detonar um engenho nuclear) era susceptível de provocar o desmoronamento do regime internacional de não-proliferação, uma eventualidade que a Casa Branca visava evitar.

Dadas as contradições que permeavam o *Agreed Framework*, e a má-fé das autoridades norte-coreanas, era inevitável que o acordo se viesse a saldar pelo fracasso. Também os Estados Unidos contribuíram para este fiasco. Acusada pela oposição republicana de apaziguar a Coreia do Norte, a Administração Clinton acabaria por não cumprir cabalmente os compromissos assumidos no âmbito do *Agreed Framework*. Por exemplo, a declaração pública a excluir um eventual ataque nuclear contra a RDPC nunca seria emitida. Não obstante as responsabilidades que podem ser assacadas aos americanos, o fracasso resultava, sobretudo, das escolhas de Pyongyang: recusou abandonar o seu programa nuclear e não prosseguiu com o diálogo com Seul. Concomitante com estas prevaricações, o regime de Kim Jong Il insistia que cumprira o acordo. Na óptica de Pyongyang, o programa nuclear que mantinha – derivado de urânio – não constituía uma violação do acordo porque o *Agreed Framework* requeria “apenas” o abandono do programa nuclear assente em plutónio. Se é verdade que o regime de Kim Il Jong respeitara a letra do acordo, é por demais evidente que o espírito do texto – impedir a nuclearização da península – fora nitidamente desonrado. Até porque a lacuna apontada pela RDPC não justificava a violação do TNP, nem do acordo de 1991 relativo a uma península livre de todas as armas nucleares.

À luz destes desenvolvimentos, redobra a desconfiança relativamente ao regime de Kim Jong Il, particularmente por parte do Congresso, dominado por republicanos críticos da política *soft* traçada por Bill Clinton. Todavia, a margem de manobra da Casa Branca era reduzida uma vez que uma inversão estratégica por parte de Clinton colocaria em risco a reaproximação iniciada pelos sul-coreanos (a *Sunshine Policy*, subsequentemente rebaptizada de Política de Paz e Prosperidade)⁴. Adoptada depois da eleição presidencial

4 Sobre as origens e princípios da *Sunshine Policy*, cf., Norman D. Levin e Yong-Sup Han. *Sunshine in Korea: The South Korean Debate Over Policies Toward North Korea*. Santa Monica: Rand Corporation, 2003.

de Kim Dae Jung, em Dezembro de 1997, a nova abordagem de Seul rejeitava “provoações militares” e propunha fomentar a cooperação entre os dois Estados. Determinada a avançar com esta sua abertura à vizinha RDPC, Seul efectivamente balizava as opções diplomáticas dos americanos.

Quando George W. Bush toma posse, já era mais do que evidente que o *Agreed Framework* fracassara. Era igualmente patente que a nova administração estava longe de delinear uma política coreana coerente que pudesse substituir a abordagem casuística de Bill Clinton. Em Março de 2001, dois meses depois da tomada de posse do presidente Bush, o secretário de Estado, Colin Powell, manifesta a sua disponibilidade para, juntamente com o regime comunista, desvendar uma saída para a questão nuclear.⁵ Considerando estas declarações inoportunas, George Bush imediatamente desautoriza Powell, recordando-lhe que decorria uma reavaliação da política coreana (policy review), pelo que não era possível antecipar os seus resultados.⁶ Em Junho, concluída essa reavaliação, o presidente Bush afirma estar preparado para fomentar um diálogo com Pyongyang, ou seja, confirma as declarações de Powell.⁷

As incoerências da administração republicana seriam dissipadas depois dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001. Logo em Janeiro de 2002, George Bush, no seu discurso do “estado da União”, afirma que a Coreia do Norte, o Irão e o Iraque constituem um “eixo do mal” que “ameaça a paz do mundo”.⁸ Pouco depois, perante o Comité de Relações Externas do Senado, Colin Powell ameniza a retórica, e reitera a disponibilidade da administração para dialogar com a RDPC em “qualquer momento, em qualquer lugar e sem quaisquer condições”. Mas a abertura do secretário de Estado não chega a surtir consequências porque, a 5 de Março, relatos jornalísticos indicam que a futura “Nuclear

5 A 6 de Março de 2001, numa conferência de imprensa conjunta com o ministro dos Negócios Estrangeiros sueco, Colin Powell afirmou que a administração Bush “plan[s] to engage with North Korea to pick up where President Clinton left off. Some promising elements were left on the table and we will be examining those elements”. Cf., http://seoul.usembassy.gov/030701_5.html.

6 Após uma reunião com o Presidente Kim Dae, o George Bush declarou que antecipava “at some point in the future, having a dialogue with the North Koreans, but that any negotiation would require complete verification of the terms of a potential agreement”. Cf., <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/03/20010307-6.html>.

7 Segundo George Bush: “We will pursue these discussions in the context of a comprehensive approach to North Korea which will seek to encourage progress toward North-South reconciliation, peace on the Korean peninsula, a constructive relationship with the United States, and greater stability in the region”. As afirmações estão disponíveis em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010611-4.html>.

8 O discurso do “estado da União” de 2002 pode ser consultado em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>.

Posture Review” dos EUA contempla o uso de armas nucleares contra a Coreia do Norte. Porque se tratava de um documento basilar para fins de planeamento militar, Pyongyang responde que teria de rever os acordos celebrados com os EUA, acrescentando que o território americano não ficaria imune se se verificasse um ataque nuclear contra a RDPC.

As tensões agudizam em Outubro de 2002 quando James Kelly, o enviado norte-americano a Pyongyang, acusa o regime de prosseguir com o seu programa clandestino de enriquecimento de urânio. Surpreendentemente, admitindo que o regime violara o *Agreed Framework*, e a Declaração Conjunta de Denuclearização da península, assinada em 1991, as autoridades comunistas corroboram as asserções do diplomata. Em Dezembro, Washington suspende o fornecimento de petróleo bruto e, previsivelmente, Pyongyang expulsa os inspectores da AIEA, assim inviabilizando a monitorização dos reactores de Yongbyon. Pior ainda: em Janeiro de 2003, o regime de Kim Jong Il ameaça, novamente, abandonar o TNP, e acelera a reactivação de Yongbyon. Previsivelmente, a AIEA comunica ao Conselho de Segurança que os norte-coreanos se encontram em violação das obrigações internacionais que haviam assumido. Perante estes dados, o Conselho de Segurança manifesta a sua “preocupação”, e Kofi Annan designa um conselheiro especial para “acompanhar” o assunto.

É neste quadro que, em Abril de 2003, são iniciadas, em Pequim, as conversações tripartidas que reúnem os EUA, a Coreia do Norte e a China. À margem das reuniões formais, o enviado de Pyongyang admite que o seu país dispõe de armas nucleares, acrescentando que seriam utilizadas em caso de necessidade.⁹ Chegados a este ponto, em Agosto, “os três” optam por incluir a Rússia, o Japão e a Coreia do Sul numa nova ronda de conversações.¹⁰ Iniciada em Setembro de 2005, essa ronda a “seis” define um acordo de princípios que, *inter alia*, apela a Pyongyang para “abandonar todas as suas armas nucleares e planos existentes”, regressar ao TNP e, como corolário, acatar as inspecções da AIEA.¹¹ As duas Coreias reafirmam os princípios estabelecidos no acordo de

9 Cf., Joel S. Wit, Daniel B. Poneman e Robert L. Gallucci, *Going Critical*, pp. 379-380 e Gary Samore, “The Korean Nuclear Crisis”, *Survival*, Vol. 45, No. 1, Primavera de 2003, pp. 7-24.

10 Após um encontro com o Presidente japonês, Bush afirmou que “we will not tolerate weapons in North Korea. We will not give into blackmail. We will not settle for anything less than the complete, verifiable, and irreversible elimination of North Korea’s nuclear weapons program”. A declaração pode ser consultada em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/20030523-4.html>.

11 Cf., Scott Snyder, “Responses to North Korea’s Nuclear Test: Capitulation or Collective Action?”, *The Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 4, Outono de 2007, pp. 33-43 e Joseph Kahn, “North Korea Says it Will Abandon Nuclear Efforts”, *New York Times*, September 19, 2005. A declaração conjunta está disponível em <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/53490.htm>.

desnuclearização de 1991, enquanto que Washington e Pyongyang enfatizam o seu respeito pela inviolabilidade da soberania dos Estados.

Mas os avanços diplomáticos seriam insuficientes na medida em que a Coreia do Norte não abdicava do seu “direito” a desenvolver um programa nuclear “para fins pacíficos”; especificamente, para preencher as “necessidades energéticas” do país. Tratava-se, evidentemente, de uma reivindicação inaceitável porque a linha de demarcação entre programas pacíficos e programas de armamento é, no mínimo, ténue. Invocando esta realidade, Washington demanda o abandono inequívoco – e verificável – de qualquer actividade nuclear coreana. Mas a verdade é que a controvérsia reforça a capacidade diplomática e negocial da Coreia do Norte, até porque há muito que o regime comunista havia verificado que as suas violações de acordos internacionais não acarretavam sanções verdadeiramente punitivas, e que a sobrevivência de Kim Jong Il não era genuinamente ameaçada pelos Estados Unidos.

Reconfigurar a arquitectura de segurança regional

A 9 de Outubro de 2006, três dias após o Conselho de Segurança ter apelado a Pyongyang para abandonar o teste nuclear que tencionava conduzir, um engenho norte-coreano é detonado.¹² Respondendo às denúncias internacionais que se seguem, o embaixador do país junto das Nações Unidas afirma que o Conselho de Segurança deveria “congratular” a Coreia do Norte “em vez de adoptar resoluções inúteis”. Apelida as deliberações do Conselho de Segurança de “ridículas”, e reafirma o seu “orgulho” no feito do seu país. Por último, desprovido de ironia, conclui que o teste “será um grande contributo para a manutenção da paz e da segurança na península coreana e na região”.¹³

Não partilhando deste entusiasmo, o Conselho de Segurança adopta a Resolução 1718, definindo um pacote de sanções contra a RDPC e exigindo a eliminação de todas as suas armas de destruição maciça e mísseis balísticos.¹⁴ Apesar da amplitude das medidas, as dúvidas quanto à sua eficácia eram amplas. Desde logo, a China aparenta estar

12 O apelo do Conselho de Segurança, de 6 de Outubro, deve ser entendido como uma resposta ao anúncio, três dias antes, de que Pyongyang iria completar o seu teste nuclear. A declaração norte-coreana pode ser consultada em <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/10/08/AR2006100801203.html>.

13 Cf., Peter Heinlein, “US Asks for Tough UN Sanctions on North Korea”, *Voice of America*, 9 de Outubro de 2006. Disponível em <http://www.voanews.com/english/archive/2006-10/2006-10-09-voa41.cfm>.

14 Ver <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/572/07/PDF/N0657207.pdf?OpenElement>.

indisponível para punir Kim Jong Il. Dado que o comércio sino-coreano garantia a sobrevivência do regime de Kim, as sanções saldar-se-iam por efeitos modestos a menos que Pequim se empenhasse na sua imposição. Mais importante, a Resolução 1718 excluía o recurso ao uso da força para fazer respeitar as sanções, o que, para todos os efeitos, significava que as sanções seriam, essencialmente, voluntárias e fáceis de quebrar.

Abundavam as declarações de “preocupação” quanto aos testes nucleares,¹⁵ mas Kim Jong Il compreendeu que a sua margem de manobra havia aumentado na medida em que a nuclearização do seu país havia alterado a configuração de poder na região. Depois dos testes, novos constrangimentos passaram a moldar as posições adoptadas pelas potências regionais. Sendo que os seus interesses regionais não se restringiam à península coreana, a posição de Washington relativamente a Pyongyang teria, obrigatoriamente, de contemplar a teia de relacionamentos existentes na região. A manutenção das alianças bilaterais, uma necessidade ainda maior depois dos testes, significava que os EUA teriam de equacionar as opiniões públicas dos seus aliados, particularmente o crescente anti-americanismo na Coreia do Sul. Ao mesmo tempo, liberta das amarras impostas pelo sistema de alianças da Guerra Fria, Seul expressava divergências estratégicas quanto à forma de responder ao programa nuclear da RDPC. Tudo isto significa que, para preservar a aliança com a Coreia do Sul, Washington teria de seguir uma política compatível com as iniciativas que Seul havia traçado no âmbito da sua aproximação a Pyongyang.

Porque não dispunha de condições para formular uma resposta unilateral, a administração Bush limitou-se a caracterizar o teste como um “acto provocativo” que ameaçava a segurança e a paz internacionais¹⁶. Assegurava que Pyongyang jamais se contentaria com a mera aquisição de capacidades nucleares e apontava para os perigos inerentes à transferência de conhecimentos e de tecnologia para grupos terroristas e “Estados párias”. Convencido que Kim Jong Il tencionava contribuir para a proliferação de armas de destruição maciça, George W. Bush, em conformidade com a orientação expressa na *National Security Strategy* de 2002, recusa excluir um eventual ataque preemptivo. No entanto, solicitava o reforço das sanções económicas e, quanto à sua implementação, suscitou um envolvimento mais robusto por parte da Rússia, da China e da Coreia do Sul.

15 As reacções ao teste nuclear podem ser encontradas em <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6032577.stm>.

16 A reacção da Administração Bush pode ser consultada em <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/20061009.html>.

A política coreana de Washington – o isolamento da RDPC, a sua inclusão no “eixo do mal” – intensifica a insegurança da Coreia do Norte. Mas será o derrube de Saddam Hussein que convence os autocratas comunistas de que poderiam ser alvo de um ataque norte-americano. A administração Bush deliberadamente promovia a ambiguidade quanto a esta eventualidade. Mas à medida que intensificam as dificuldades dos EUA no Médio Oriente, diminuía a probabilidade de se verificar uma incursão militar na Ásia. Mesmo assim, o esmagador poderio norte-americano e a ambiguidade quanto a uma investida militar, obrigava Pyongyang a concluir que a única forma de dissuadir Washington seria através da aquisição de armas nucleares. Dir-se-á, portanto, que a decisão coreana de testar armas nucleares obedeceu a critérios de racionalidade, isto é, a insegurança das elites comunistas leva-as a optarem pelo caminho da nuclearização.

Como seria de esperar, a segurança nuclear de Pyongyang ampliou a insegurança dos Estados circundantes. Pela voz do seu ministro dos Negócios Estrangeiros, a China afirmava que os testes constituíam um “confronto” com a comunidade internacional e aconselhava que não deveriam ser repetidos. O endurecimento da posição de Pequim revelava a convicção de que o teste coreano originava um conjunto de ameaças directas à segurança chinesa. Primeira, a lógica de proliferação poderia conduzir à nuclearização de Taiwan, da Coreia do Sul e do Japão. Segunda, a segurança chinesa era diminuída pela simples existência de um Estado fronteiriço em posse de engenhos nucleares, uma preocupação que era acentuada pela fragilidade interna do regime coreano. Terceira, a influência de Pequim junto de Pyongyang declinava a partir do momento em que Kim Jong Il se dotava de armas nucleares.

A opção nuclear coreana levou Pequim a reconfigurar as suas relações com Kim Jong Il. Em Agosto de 2003, responsáveis chineses incitam a RDPC a desmantelar o seu programa nuclear em troca de apoios económicos e financeiros. Ao mesmo tempo, o Presidente Hu Jintao encorajou Pyongyang a aprofundar as reformas económicas e a melhorar as suas relações com os países circundantes.¹⁷ Isto porque a China temia as previsíveis consequências de uma eventual implosão da Coreia do Norte: a instabilidade fronteiriça, um fluxo de refugiados e uma catástrofe humanitária. A longo prazo, também a questão da unificação levantava algumas apreensões. Se a unificação fosse concretizada na sequência do colapso da RDPC, a China poderia ver-se confrontada com

17 Cf., “Time to Act, China Tells N. Korea”, CNN, 25 de Agosto de 2003. Disponível em <http://edition.cnn.com/2003/WORLD/asiapcf/east/08/24/willy.column>.

uma potência rival na região. Em contrapartida, se a unificação resultasse num “tilt” para Pequim, a China poderia contar com uma vantagem geoestratégica regional ímpar porque seria reduzido o papel dos EUA. Todavia, a cautela chinesa indica o receio de um cenário de conflito que poderia anteceder à reunificação, um cenário que se torna deveras preocupante a partir do momento em que um dos Estados coreanos dispõe de um arsenal nuclear.¹⁸

Também a Coreia do Sul se via forçada a dar resposta às novas realidades geoestratégicas. Para os defensores da *Sunshine Policy*, a nuclearização do Estado vizinho constituía um rude golpe político. Reunido para avaliar a gravidade da situação, o Conselho de Segurança Nacional sul-coreano caracteriza o teste como “intolerável”, e como uma enorme ameaça à segurança da região. Pyongyang era acusada de violar a Declaração Conjunta saída da quarta ronda negocial entre os “seis”, a Resolução 1695 do Conselho de Segurança e Declaração Conjunta sobre a Desnuclearização da Península, de 1991. Mas a oposição imediatamente responsabiliza o presidente Roh Moo-Hyun e os restantes arquitectos da *Sunshine Policy*.

Os restantes membros dos “seis” – Japão e Rússia – também mostraram o seu desagrado com a Coreia do Norte. Em Tóquio, o primeiro-ministro Shinzo Abe apontou para o perigo introduzido pela nova era nuclear que se iniciava. Para atenuar os perigos, o Japão pede o reforço de sanções económicas, uma nova resolução do Conselho de Segurança de natureza punitiva e o incremento dos laços com os EUA. Por sua vez, Moscovo salientava que o teste enfraquecia o regime internacional de não-proliferação, e Sergey Lavrov, o ministro dos Negócios Estrangeiros, admitia que o comportamento coreano era incompatível com o programa nuclear pacífico que o regime de Kim Jong Il afirmava prosseguir.

Responder a Pyongyang

Dir-se-á que as reacções das potências regionais assentavam numa leitura relativamente uniforme das capacidades e intenções do regime norte-coreano. Mais especificamente, resultavam de apreciações quanto a três dimensões essenciais: as legítimas

18 Cf., Anne Wu, “What China Whispers to North Korea”, *The Washington Quarterly*, Vol. 28, No. 2, pp. 35-48 e Scott Snyder, “Responses to North Korea’s Nuclear Test: Capitulation or Collective Action?”, pp. 33-43.

preocupações de segurança da RDPC, a estratégia (pacífica ou bélica) de Kim Jong Il quanto à unificação da península e o reformismo na esfera económica.¹⁹ As avaliações feitas quanto a estas três dimensões levaram à criação de uma clivagem entre os partidários da “acomodação” e os defensores do isolamento do regime. Por outras palavras, entre quem acredita ser possível alterar a natureza do regime através do *engagement* e quem acredita na sua contenção. Esta clivagem também se reflecte no debate académico e, portanto, convém recordar, muito resumidamente, as opções estratégicas que os especialistas recomendam.

Um dos defensores mais acérrimos da tese de cooperação, Selig Harrison, argumenta que embora limitadas pelas clivagens que separam as alas reformista e tradicionalista do regime de Kim Jong Il, este tem promovido importantes reformas.²⁰ A recomendação de Harrison – a cooperação – resulta da convicção de que os EUA “produzem” a estratégia “defensiva” de Pyongyang, agora assente na opção nuclear para compensar a deterioração das suas forças convencionais.²¹ Reconhecendo que as reformas só serão bem sucedidas se forem apoiadas por Washington, aconselha a Casa Branca a apoiar as correntes reformistas através de uma política de “acomodação” da Coreia do Norte, a única forma de minorar a percepção de ameaça sentida pelo regime de Pyongyang.

Partindo do pressuposto de que o comportamento estratégico do regime norte-coreano visa garantir a sua sobrevivência, David Kang recorda que Estados de média dimensão – tais como a RDPC – podem adoptar estratégias de imprevisibilidade e instabilidade.²² Dito de outra forma, ao projectar uma imagem de imprevisibilidade em política externa, e de potencial agressão, Pyongyang segue uma postura marcada pela “dissuasão através da ameaça”. Por isso, a Coreia do Norte responde à “ameaça americana” através do reforço das suas capacidades militares, incluindo a opção nuclear.²³ A lógica da argumentação de Kang leva-o a concluir, tal como Harrison, que a redução da

19 Cf., Yong-Pyo Hong, “North Korea’s First 50 Years and the Opening of the Kim Jong-Il Era: Searching for a Viable Policy Towards North Korea”, *Korea and World Affairs*, Vol. 22, No. 4, Inverno de 1998, pp. 550-568.

20 Cf., Selig S. Harrison. *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton: Princeton University Press, 2002, p. 26.

21 Harrison, *Korean Endgame*, p. xxi.

22 Sobre a abordagem “deterrence através da ameaça”, David Kang, “North Korea: Deterrence Through Danger”, in Muthiah Alagappa (ed.). *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences*. Stanford: Stanford University Press, 1998.

23 Cf., Victor D. Cha e David C. Kang. *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategies*. Nova Iorque: Columbia University Press, 2005, p. 43.

“ameaça” norte-americana diminuirá a hostilidade de Pyongyang. Quanto às reformas económicas, sinalizando que o regime não possui os recursos necessários para realizar a unificação da península, sustenta que serão consolidadas quando Washington abandonar a sua “hostilidade”.

Mais céptico, Bruce Cummings afirma que parece inverosímil que a RDPC adopte o caminho traçado por países como a China e o Vietname, mas admite que possa moderar o seu comportamento externo. Cummings – à semelhança de Harrison e Kang – sustenta que esse comportamento é fruto da convicção de que os EUA constituem um perigo iminente para o regime. Neste enquadramento, um “regime cercado” deriva benefícios evidentes ao projectar uma “imagem assustadora”.²⁴ Estas premissas levam à conclusão de que a estratégia de unificação peninsular foi abandonada e, por conseguinte, existe uma intenção genuína de cooperação com a Coreia do Sul. Em suma, Cummings mantém que a moderação da política externa de Pyongyang passa pela adopção de uma abordagem conciliadora por parte de Washington.

Victor Cha, antigo membro do National Security Council de George W. Bush, advoga uma abordagem que designa como *hawk engagement*. Salienta que o regime abandonou a unificação através das armas e, portanto, abre-se a possibilidade de Pyongyang encetar um caminho de moderação em política exterior. Em resultado da leitura que faz das intenções norte-coreanas, Cha conclui que o regime adoptou uma estratégia de sobrevivência pautada por dois objectivos fundamentais: evitar o colapso do regime e travar a hegemonia da Coreia do Sul.²⁵ No entanto, a degradação económica e a persistência de uma ameaça externa levam Pyongyang a concluir que o caminho nuclear continua a ser a via mais adequada. Mesmo assim, Cha assegura que a política de Washington de isolamento aumenta o desespero de Kim Jong Il e, por isso, a cooperação – paulatina e verificável – bilateral será a melhor política.

Uma perspectiva mais céptica é avançada por Kongdan Oh e Ralph C. Hassing. Argumentam que o regime é incapaz de moderar os seus ímpetos agressivos porque receia enfraquecer a sua posição internacional e a sua base de apoio interno. Visto a partir deste prisma, o regime poderá fazer alguns “ajustamentos pragmáticos” tendentes a reforçarem a sua sobrevivência, mas um programa reformista acarreta perigos que as elites comunistas não estão dispostos a aceitar.²⁶ E, dado que o poderio militar do

24 Bruce Cummings. *North Korea: Another Country*. Nova Iorque: The New Press, 2004, p. 151.

25 Victor D. Cha e David C. Kang, *Nuclear North Korea*, p. 21.

26 Cf., Kongdan Oh e Ralph C. Hassing. *North Korea: Through the Looking Glass*. Washington: The Brookings Institution, 2000, p. 63.

regime é de importância vital para afiançar a sua sustentabilidade política, Pyongyang dificilmente abandonará o seu programa nuclear. Quanto ao problema da unificação peninsular, o militarismo do regime pode sempre precipitar uma invasão do sul.

Stephen Bradner rejeita o argumento que prevê a moderação do regime através da “acomodação”.²⁷ Dominado pelo clã Kim, o regime comunista não abdica da unificação da península em termos ditados por Pyongyang, mesmo que tal objectivo seja, para já, impossível de concretizar. Por isso, os ajustamentos económicos jamais levarão à redução das despesas militares. A partir destas premissas, conclui que o regime não abandonará as suas armas de destruição maciça, acrescentando que as “reformas” apenas visam atenuar as pressões internacionais. A longo prazo, Bradner insiste que Pyongyang pretende fomentar tensões entre Washington e Seul com o intuito de provocar a desagregação da aliança e, como corolário, a retirada das tropas norte-americanas, o que abriria caminho para a unificação coreana nos termos impostos por Kim Jong Il.

Independentemente das divergências, estas análises coincidem quanto a um ponto essencial: na óptica da RDPC, a presença militar dos EUA na península constitui uma ameaça à sua segurança. Como é sabido, esta percepção de ameaça agudizou-se com o discurso do “eixo do mal” e com a queda do regime de Saddam Hussein na Primavera de 2003.²⁸ No que diz respeito às reformas económicas, as análises convergem em volta da conclusão de que a Coreia do Norte corre riscos internos significativos caso opte por levá-las a termo. Por exemplo, como conseguirá o regime conciliar uma abertura económica ao exterior e o domínio político interno? Por outro lado, se Pyongyang decidir suspender as reformas, o colapso do regime não pode ser definitivamente excluído. Chegados a este ponto, na óptica das elites que visam garantir a sobrevivência do regime, a prudência aconselha a interrupção do reformismo, até porque processos de “abertura” geram dinâmicas políticas difíceis de conduzir. Esta foi, aliás, a lição do reformismo de Mikhail Gorbachev.

O momento presente: pausa ou continuidade?

Actualmente, as armas nucleares têm um valor essencialmente defensivo. Isto é, funcionam, acima de tudo, como um factor de dissuasão. Sendo assim, pode-se concluir

27 Ver, Stephen Bradner, “North Korea’s Strategy”, 1 de Agosto de 2000. Disponível em <http://www.dprkstudies.org/documents/NorthKoreasStrategy.pdf>.

28 Victor D. Cha e David C. Kang. *Nuclear North Korea*, p. 67.

que nem a Coreia do Norte atacará Seul nem os norte-americanos procurarão desarmar Pyongyang através de uma acção militar. Uma vez que os custos de uma intervenção militar excedem os benefícios, é altamente improvável que desnuclearização da Coreia do Norte seja imposta pela força das armas. Porque a Coreia do Norte pode ser contida por Washington, torna-se desnecessário recorrer a uma investida nuclear.

Não se pretende com isto dizer que a nuclearização da Coreia do Norte não acarreta riscos. Com efeito, o perigo inerente ao programa nuclear de Pyongyang reside no desafio que coloca ao regime internacional de não-proliferação nuclear. A probabilidade de se assistir à proliferação é elevada porque a Coreia do Norte, para ultrapassar algumas das suas dificuldades económicas, poderá ser tentada a exportar a sua tecnologia nuclear. Em segundo lugar, o agudizar do dilema de segurança na região pode incentivar a nuclearização de terceiros.²⁹ Dito de forma diferente, não se pode pôr de lado a eventual nuclearização da Coreia do Sul e do Japão, algo que só os EUA podem evitar através do “chapéu nuclear” que a sua presença militar na região tem, por enquanto, garantido. Na ausência desta garantia americana, Tóquio e Seul poderão ter de recorrer a armas nucleares para dissuadir Pyongyang. Também não se pode descurar a possibilidade de a Coreia do Norte vir a fornecer a sua tecnologia a grupos terroristas. Assim, o programa nuclear de Pyongyang passaria a ser o garante da sobrevivência de um regime confrontado com problemas de sustentabilidade económica e financeira. Para evitarem a implosão do regime, as elites norte-coreanas dificilmente resistirão às recompensas financeiras proporcionadas pela proliferação. Paradoxalmente, o risco da proliferação aumenta exponencialmente caso se verifique a implosão do regime, ou seja, a comunidade de Estados passou a ter um interesse directo na estabilidade do regime de Kim Jong Il.

Quanto à política externa, Pyongyang pauta a sua actuação de acordo com dois objectivos fundamentais. Primeiro, pretende dos EUA garantias de segurança, ou seja, o compromisso de que os americanos não atacarão a Coreia do Norte e que respeitarão a sua soberania. Estas garantias podem passar pela normalização das relações entre os dois países ou, mais explicitamente, por um acordo bilateral de não-agressão. Segundo, as elites comunistas pretendem garantir a sustentabilidade económica sem que para isso tenham de fazer alterações significativas aos mecanismos de domínio político. Trata-se, *mutatis mutandis*, de adoptar o caminho seguido pelos partidos comunistas chinês e vietnamita. Estes dois objectivos norte-coreanos demonstram a racionalidade subjacente

²⁹ Ver Scott Jones, “Current and Future Challenges for Asian Nonproliferation Export Controls”, *East Asian Review*, Vol. 15, No. 2, Verão de 2003, pp. 9-14.

à aquisição das armas nucleares. Isto porque, no fundo, essas armas impedem um ataque militar e permitem extrair apoios económicos dos países vizinhos.

Considerando os objectivos da política externa norte-coreana, compreende-se, depois do teste de Outubro de 2006, o regresso do regime de Kim Jong Il à mesa das negociações. Essa nova ronda de conversações a “seis” resultou em mais uma declaração referente à desnuclearização da península. Anunciada a 13 de Fevereiro, a declaração revelou que Pyongyang voltava a abrir a porta a futuras negociações, se bem que o padrão negocial do regime indica que, a prazo, esta nova flexibilidade será abandonada. Mais importante, a administração Bush adoptava uma postura de “engagement” em relação à RDPC. Christopher Hill, embaixador norte-americano na Coreia do Sul entre 2004 e 2005, passa a liderar a delegação do seu país no âmbito dos “seis”. Sinaliza a abertura quando, em meados de 2007, visita a Coreia do Norte, o primeiro diplomata a fazê-lo em cinco anos, e afirma que “queremos que o processo a seis avance”.³⁰ A estratégia de isolamento até então seguida pela Administração Bush era assim abandonada.

Vários motivos levaram às mudanças na estratégia de Washington: as alterações no contexto geopolítico da região, as dificuldades verificadas no Iraque e no Afeganistão e o estreitamento do relacionamento entre o Departamento de Estado e o Pentágono.³¹ Ao mesmo tempo, a “linha dura” da administração Bush havia sido enfraquecida com a demissão de Donald Rumsfeld e a perda de influência de Dick Cheney. Havia, porém, um crítico acérrimo da estratégia de *engagement* com a Coreia do Norte: John Bolton, embaixador junto das Nações Unidas.³² Quando Bolton é substituído por Alejandro Wolff, antigo colaborador de Madeleine Albright e Colin Powell, abre-se o caminho para a inversão da política seguida durante o primeiro mandato de George Bush.

Conclusões

A busca de segurança levou a Coreia do Norte a desenvolver o seu programa nuclear ao longo das últimas cinco décadas. Concretizada a aquisição de armas nucleares, o

30 As declarações de Christopher Hill podem ser consultadas em “U. S. Official Wraps Up Sudden Visit to N. Korea”, *The Washington Post*, 22 de Junho de 2007. Disponível em <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/21/AR2007062100454.html?hpid=topnews>.

31 Cf. Michael J. Mazarr, “The Long Road to Pyongyang”, *Foreign Affairs*, Vol. 86, No. 5, Setembro/Outubro de 2007, pp. 75-94.

32 Ver, por exemplo, “Fighting Fires: Is Policy Increasingly ad hoc?”, *The Economist*, 16 de Fevereiro de 2007.

regime obteve um grau significativo de dissuasão militar, e um mecanismo de chantagem política e económica face ao exterior.

De acordo com a análise feita neste artigo, o isolamento e a acomodação emergiram como as duas opções estratégicas para responder às ambições nucleares da Coreia do Norte. São abordagens genéricas e, como se procurou demonstrar, continuam a existir *nuances* que dividem os defensores de cada opção. Colocando o problema de forma simples, os defensores da acomodação acreditam que as intenções do regime de Kim Jong Il são benignas, e que a busca de armas nucleares resulta da “insegurança” provocada pela presença de tropas americanas na península. Mantêm, por outro lado, que o regime está genuinamente empenhado em efectuar reformas ou, pelo menos, existe uma vontade reformista que, para ser concretizada, requer apoios externos. A estratégia de acomodação é, portanto, um veículo para encorajar as elites comunistas a abrirem o regime e a aprofundarem uma dinâmica reformista que possa conduzir a uma política externa benigna. De qualquer forma, cabe aos EUA oferecerem às autoridades de Pyongyang garantias de segurança credíveis.

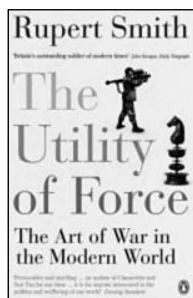
A abordagem alternativa – o isolamento – sustenta que o regime comunista é simplesmente irreformável, até porque a postura ofensiva de Pyongyang não sofreu alterações significativas. Por isso, deduz-se que a elite comunista, através da perpetuação da tutela militar do Estado, e de uma ideologia xenófoba que deturpa a natureza das “ameaças” externas, não abandonou a ambição de unificar a península nos termos determinados por Pyongyang. A postura estratégica do regime comunista não sofreu alterações desde que tentou, através das armas, unificar a península nos anos 50. A aquisição de armas nucleares é, pois, a consequência lógica das escolhas feitas por um regime agressivo que deve ser isolado. Todavia, a segurança e a estabilidade serão definitivamente garantidas apenas quando se verificar a mudança de regime, um desfecho que não implica, necessariamente, o uso de força.

Com efeito, são escassos os observadores que advogam o uso da força militar contra Kim Jong Il. Independentemente das diferenças que separam as várias escolas analíticas consideradas neste artigo, verifica-se um largo consenso que rejeita, pelo menos na conjuntura actual, o uso da força. Isto porque o programa nuclear norte-coreano não está suficientemente desenvolvido de forma a justificar uma acção militar. De qualquer forma, a prudência no relacionamento com regimes totalitários obriga a uma análise realista das intenções dos seus protagonistas. Sendo assim, existe a possibilidade – dir-se-á a probabilidade – real de que a vontade negocial do regime é conjuntural, um meio instrumental para adiar eventuais retaliações externas. Pode-se, pois,

antecipar uma nova quebra dos acordos e compromissos assumidos pela Coreia do Norte ao longo dos anos mais recentes. Se, no futuro, se verificarem estas previsões, o uso da força poderá ser necessário. No entanto, a continuação das negociações é a escolha mais prudente, mesmo se a probabilidade de se alcançar um diálogo frutífero seja reduzida.



Através das Leituras



The Utility of Force

Rupert Smith

Londres: Penguin Books

2006, 428 pp.

ISBN 0-141-02044-X

A revolução do paradigma

A guerra total acabou. É isto que Rupert Smith (quarenta anos de serviço nos mais altos cargos da hierarquia militar britânica e europeia) nos vem dizer. Não se trata de uma memória ou monografia, mas de uma reflexão inspirada pela experiência. No currículo de Smith destacam-se a Primeira Guerra do Golfo onde comandou as tropas britânicas, a chefia da UNPROFOR na Bósnia em 1995 e a campanha de 1999 no Kosovo. Estas três experiências influenciaram particularmente a sua visão da história militar e das alterações do papel do militar.

No seu argumento central, Rupert Smith afirma que o paradigma da guerra interestatal (guerra entre exércitos nacionais, tendo em vista a vitória de um e imposição da sua perspectiva sobre o outro) está esgotado. Foi substituído pelo paradigma da guerra entre os povos, entre os indivíduos (p. 3). Com isto, anula-se o equilíbrio clássico de Carl von Clausewitz na relação povo-exército-governo. Os três vértices vêm a sua relação alterada, desde logo pela mistura de categorias. O povo é frequentemente a causa, o instrumento e o objectivo do conflito.

No novo modelo, o objectivo dificilmente se identifica com uma vitória clara. As guerras resultam de diferendos políticos e confrontos de natureza política, que

adquiriram características militares,¹ normalmente de baixa intensidade. A resolução passa igualmente por acordos políticos. Do ponto de vista tático-estratégico, há uma revolução: quem ganha, ou antes, quem é visto como vencedor do confronto não é necessariamente quem detém a superioridade militar em efectivos e equipamentos. Se a 1ª Guerra Mundial foi ganha por exaustão, num consumo insuportável de recursos materiais e humanos, o mesmo não se passa nos actuais cenários (os confrontos contemporâneos podem arrastar-se durante décadas). Nas guerras actuais, podemos considerar que o armamento do inimigo é obsoleto, seguindo os padrões dos exércitos nacionais. Podemos mesmo afirmar que o tipo de armas usadas contraria a evolução tecnológica bélica dos últimos 300 anos. Não podemos, todavia, deixar de reconhecer a sua eficácia. O conflito é mantido no meio da população, sem definição do campo de batalha. O próprio espaço público é um campo de batalha ilimitado, como a Irlanda do Norte ao longo das décadas de 70, 80 e 90.

Até aqui, a realidade sustenta o argumento. A tendência actual parece de facto uma generalização deste tipo de condução da guerra. África fornece uma longa lista deste tipo de conflitos, travados pela população ao longo de décadas, com alguns picos de maior tensão.² Nestes conflitos, o objectivo não é a eliminação do Estado ou da ordem vigente, mas do próprio povo.³ A revolução política não se dá pela substituição de regime mas pela aniquilação de parte da população. Os Balcãs – experiência determinante para a perspectiva analítica de Smith – confirmam esta tese, bem como os conflitos no Médio Oriente, onde se torna impossível distinguir entre exército e povo. Porém, o que parece mais difícil de comprovar é a afirmação peremptória com que o General Smith inicia as suas reflexões: já não existe guerra (*War no longer exists*, pp.1; 146-147). Ou seja, se actualmente não há sinais de que esteja iminente uma nova guerra de tipo industrial, é porque este modelo desapareceu com a evidência destrutiva da 2ª Guerra Mundial. A causa para a obsolescência deste paradigma teria sido a possibilidade da nuclearização do conflito, ou seja, a introdução da variável MAD (*mutually assured destruction*) nos cálculos político-militares. No limite está em causa a destruição absoluta que nenhuma das partes pretende provocar.

1 Ver Cooper, Robert (2005), "The Utility of Force by General Sir Rupert Smith", *The Sunday Times*, 18 de Setembro.

2 Por exemplo, veja-se a situação política interna do Ruanda. O genocídio de 1994 não constituiu um acto isolado, foi o culminar de um conflito tribal anterior, que antecedia até a própria descolonização, sem nunca ter sido arrastado para uma guerra aberta.

3 Cooper, id.

Não existem certezas que permitam afirmar com tanta propriedade que a guerra total tenha desaparecido. O argumento de Smith parece-nos teleológico. Sendo verdade, até agora, que as democracias tendem a não entrar em conflito entre si, é também empiricamente demonstrável que o número de conflitos a envolver democracias contra outro tipo de regimes ou actores não-estado tem aumentado. As democracias não são inerentemente pacíficas, ou pacifistas; defendem a sua ordem, e não necessariamente dentro das próprias fronteiras, como o início do século XXI tem vindo a demonstrar. O facto de não entrarem em guerra entre si actualmente, e de não parecer haver vontade para uma guerra total, não significa que a possibilidade desapareça. Houve, sim, um aumento de mecanismos a regular o direito *ad bellum*, tanto internacionalmente como no plano doméstico. Contudo, a ordem internacional proposta/imposta pelas democracias pode, tanto quanto se sabe, levar à oposição a essa mesma ordem por parte de outros poderes, desejosos de substituir a ordem por outra que os privilegie, que lhes dê poder. O aumento das guerras periféricas não implica logicamente, de maneira determinista, o fim das guerras centrais.

É evidente que o tipo de guerra de que a 2ª Guerra Mundial foi o apogeu não está ao alcance de qualquer potência. Uma guerra total obriga ao pleno uso dos recursos, a conversão total da economia para servir a guerra em curso, o contínuo fornecimento de homens e mulheres para as frentes de batalha, e isto garantindo que, em caso de vitória, ainda exista um estado vencedor. Para Smith, dentro do conjunto das democracias, só países muito ricos, como os EUA, têm capacidade para investir num aparelho militar forte e bem armado, ou então países que estão sob ameaça, para quem a defesa não é uma opção mas uma necessidade imperiosa, como a Índia e Israel (p. 20). Todos os outros optam pelo crescimento económico, virado para o consumo e para a paz, como se vivessem num mundo pós-bélico.⁴ A opção pela guerra total implica a proposta de um novo regime ou ordem, e a combinação de capacidade e vontade para o manter. A guerra total tem um preço muito alto, tanto em vidas humanas como na relação custo-benefício (o que de facto se alcança), e poucos o podem pagar.⁵ A montante, exige, como condição *sine qua non*, um estado coeso, economicamente forte, e assume uma

4 Como Michael Mandelbaum afirma, a maioria das pessoas prefere acumular riqueza a arriscar a sua vida numa guerra e, num sistema eleitoral, a vontade do eleitorado condiciona, até certo ponto, a decisão política. Ver Mandelbaum, Michael (1999), "Is Major War Obsolete?", *Survival*, vol. 40, n.º 4, Inverno 1998-99, p. 25.

5 Os dividendos da paz, são aliás, cada vez menores, reduzindo os custos de oportunidade da guerra. Ver em Mandelbaum, id., pp. 20-23.

liderança racional, particularmente no que diz respeito ao uso de armas de destruição massiva. Pressupõe igualmente que as lideranças entendem os riscos associados a este modelo, e fazem portanto dele um uso ponderado, respeitando a dissuasão.

A guerra interestatal industrial é um conceito ocidental, ligado ao estabelecimento do estado vestefaliano e ao princípio weberiano de que o estado tem o monopólio do uso da força. A modernização dos exércitos napoleónico e prussiano, tal como Smith aponta, foi o factor determinante para o processo de estabelecimento e fortalecimento do próprio estado (pp. 51-59). O alargamento do número de estados ao mundo não-ocidental, e portanto a expansão qualitativa da sociedade internacional de estados, é um fenómeno ainda relativamente recente. Assim, o próprio conceito de guerra industrial nunca constituiu um paradigma, por não ter sido único, dado que o seu apogeu, entre as guerras napoleónicas e 6 de Agosto de 1945, foi um apogeu contextualizado, dentro de uma cartografia limitada. Paralelamente, aconteciam outros conflitos (África, América do Sul), não representativos da guerra industrial. Esta coexistia com outros tipos de guerra que agora ganham uma maior visibilidade.

A proposta do General Smith apresenta ainda uma dificuldade analítica adicional: é o próprio que afirma querer usar *paradigma* no sentido de T. S. Kuhn e não enquanto modelo genérico que, até certo ponto, descreve a realidade (p. 3).⁶ O primeiro problema reside no facto de *paradigma* só se dever aplicar, segundo Kuhn, às ciências “maturas” (matemática, física, química).⁷ Há uma exclusão explícita das ciências sociais. Do ponto de vista teórico-académico, é errado falar em paradigma aplicado, como neste caso, a estudos geopolíticos e geoestratégicos. E há uma razão bastante válida para tal: a realidade das ciências sociais é uma realidade construída, influenciada pela perspectiva com que a percebemos.⁸ A realidade das ciências sociais não se mede com bicos de Bunsen ou curvas de Gauss. Não é mensurável, na sua totalidade, em termos quantitativos. A lógica de ordenação e explicação é mais qualitativa, embora integrando

6 O uso de *paradigma* segundo Kuhn é desde logo problemático, dado que Kuhn definiu paradigma em pelo menos 21 maneiras diferentes, que logicamente conduzem a diferenças substantivas no seu significado. Ver Smith, Steve (1995), “The Self-Images of A Discipline: A Genealogy of International Relations Theory” in Steve Smith e Ken Booth (eds.), *International Relations Theory Today*. Londres: Polity Press, p. 15. Ver ainda Putnam, Hillary (1981), “The ‘Corroboration’ of Theories”, in Hacking, Ian (ed.), *Scientific Revolutions*. Oxford: Oxford University Press, p. 69.

7 Smith, id., p. 16.

8 Cravinho, João Gomes (2002), *Visões do mundo: as relações internacionais e o mundo contemporâneo*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 116-117.

elementos quantitativos. A análise social e política não partilha da metodologia das ciências naturais, que olham para uma realidade de números e forças, que se quantifica, calcula, mede. Para um cientista das chamadas ciências duras ou maduras, os pressupostos teóricos podem afectar a compreensão da realidade.⁹ Podem condicionar a leitura que dela é feita, mas os seus valores e normas são indiferentes. Usando do mesmo paradigma, um cientista indiano terá a mesma base de conhecimento e seguirá as mesmas linhas que um cientista americano, argentino ou espanhol. A inovação é feita dentro de um só conjunto de ideias comuns. Já um cientista político, ou militar, terá um quadro de referência diferente que aplicará na sua produção teórica. A sua visão do mundo não depende apenas dos pressupostos básicos da ciência.

Seguindo a lógica da revolução científica, um *novo paradigma* não partilha pressupostos com o paradigma anterior. É por isso que é uma revolução. A teoria – o paradigma – é um conjunto de leis que reconhecemos como verdadeiras.¹⁰ Pela acumulação de anomalias (perguntas sem resposta à luz do paradigma vigente), os próprios pressupostos em que a produção teórica assentava são questionados e falsificados. O novo paradigma não partilha conceitos com o anterior.¹¹ Em Kuhn, um paradigma é imune à falsificação: não pode ser meio-verdade, ter algumas leis verdadeiras e outras falsas. Falar de revolução científica é obrigar à substituição total das lentes de análise da realidade, porque as antigas já não respondem a perguntas essenciais.

Ora, admitir a ideia de que há um novo tipo de guerra, entre as pessoas, não implica excluir a possibilidade da guerra total, entre estados. O novo tipo não vem substituir na sua totalidade o velho; podem conviver em simultâneo. Por outro lado, também não há uma revolução dos pressupostos. As três categorias de Clausewitz, que estruturam o paradigma, permanecem válidas, como o próprio Smith reconhece, no velho modelo e no novo; apenas a relação de forças entre elas se alterou (pp. 229; 303). Há, isso sim, uma recombinação dos pressupostos, que pode ser revertida. A revolução existiria se desaparecessem os três elementos da equação, substituídos por novos factores. Para tal, a realidade não poderia ser descrita pelo modelo vigente. Não temos qualquer evidência empírica de que a ascensão de grandes potências, como a China ou, a prazo, a Rússia, não se traduza numa nova guerra total, se estes estados optarem por uma estratégia de

9 Como Hilary Putnam afirma, mesmo os dados para a investigação são recolhidos e analisados à luz do paradigma. Não há metodologias neutras (id., p. 70).

10 Putnam, id., p. 65.

11 Cravinho, id., ibid.

contra-equilíbrio à ordem actual. O modelo da guerra entre as pessoas vem somente justapor-se ao da guerra industrial.¹² Afirmar que a guerra total morreu é um argumento perigoso,¹³ como todas as formas de fim de história, porque parte de um salto de fé da realidade. As tendências não são definitivas, são apenas isso: tendências, num dado momento.

Ana Margarida Craveiro

12 Max Boot, acérrimo defensor de uma reconfiguração do exército americano para o combate a guerrilhas, é mais moderado que o General Smith. Para Boot, ainda que a guerra convencional pareça improvável, é sempre uma possibilidade, e uma grande potência não pode estar desprevenida, como, a seu ver, a Grã-Bretanha de 1914 e 1939 se encontrava. Boot, Max (2005), "The Struggle to Transform the Military", *Foreign Affairs*, Março/Abril, vol. 84, 2, p. 118.

13 Ver uma análise do risco associado a esta declaração inequívoca em Coker, Christopher (2005), "The Utility of Force: The Art of War in the Modern World", *RUSI Journal*, Dezembro, pp. 87-88.



Critical Approaches to International Security

Karin Fierke

Blackwell Publishing, Ltd.

2007, 288 pp.

ISBN: 0745632939 / 978-0745632933

Segurança é o que se faz dela

Observar a diferença/evolução entre os discursos e as práticas de segurança do período da Guerra Fria, em que imperava uma lógica realista, “estatocêntrica” e profundamente norte-americana, e os discursos e práticas de segurança dos dias de hoje, que envolvem fenómenos tão diversos como o terrorismo, os direitos humanos, a degradação ambiental ou a pobreza global, revela que a segurança é profundamente dependente de um contexto espacio-temporal.

Esta evolução está também patente na área dos estudos de segurança, com o aparecimento dos estudos críticos de segurança, que se preocupam não só com o conceito em si mas, também, com a melhor forma de *estudar segurança*. Estes estudos vieram realçar o carácter profundamente político da segurança para além da sua dimensão militar e colocar uma série de questões que dizem respeito à relação entre as teorias e métodos tradicionais do estudo de segurança e as práticas securitárias dos Estados.

Karin Fierke, Professora de Relações Internacionais na Universidade de St. Andrews (Escócia), traça um mapa das principais contribuições conceptuais e metodológicas de diversas abordagens críticas à segurança internacional, que vão buscar as suas raízes a uma série de tradições filosóficas, que vão desde a “Escola de Frankfurt”, a Gramsci, Schmitt ou Foucault.

Através da análise da evolução do debate sobre os discursos e as práticas de segurança, a autora procura demonstrar como as inovações teóricas e metodológicas são mais actuais e úteis do que nunca para explicar os fenómenos neste campo. Para tal, utiliza um conjunto de conceitos – *mudança, identidade, perigo* (e a sua produção), *trauma, segurança humana, crítica imanente* e *emancipação* – profundamente relacionados com o fenómeno da segurança.

Esta obra de Fierke não se limita apenas a traçar um mapa teórico. Utiliza igualmente pertinentes exemplos – o 11 de Setembro, a “guerra contra o terrorismo”, o que se seguiu ao “furacão Katrina” – para realizar um exame às dinâmicas através das quais a segurança e a insegurança são produzidas. Encontra também uma excelente forma de demonstrar a natureza política da segurança, salientando a forma como a pobreza e a degradação ambiental têm vindo a rivalizar com a “guerra ao terrorismo” num lugar central e de prioridade dos Estados.

Entre diversas questões mais específicas, aborda o delicado assunto da imigração como problema da segurança de uma forma bastante construtiva, apresentando com clareza as abordagens que procuram demonstrar como a identidade é um conceito relacional, normalmente definido através de alguma forma de “diferença”, e a forma como o diálogo (e a importância da análise discursiva) pode constituir o/um processo através do qual as identidades são reconstruídas reflexivamente

Um dos grandes méritos de Fierke é o de procurar fugir à exagerada rotulação em que muitas vezes os autores no campo da teoria das Relações Internacionais em geral, e os autores dos estudos de segurança em particular incorrem, facilitando deste modo o diálogo e a interacção entre as diversas abordagens de um modo simples.

Não menos interessante é o facto de a forma como o *perseguir da segurança* é parte e parcela importante da produção da insegurança. Por outras palavras, as instituições de segurança, para continuarem a ter significado, terão de continuar a produzir imagens de insegurança. Pensando num exemplo concreto, a proliferação de agências de segurança nos EUA (incluindo segurança privada) levanta uma série de questões políticas e normativas e coloca claramente em causa o papel central que o Estado desempenha, tanto como garante de segurança, como protector das liberdades individuais e colectivas.

Um dos objectivos explícitos de Fierke é o de se distanciar e evitar as questões que avaliam o mais apropriado objecto de segurança e quais as ameaças que devem ser tratadas como prioritárias. Esta abordagem, que deixa de parte a discussão sobre a inclusão ou não dos mais diversos fenómenos no campo da segurança, pode ser encarada como uma lacuna importante do livro, já que acaba por ser uma matéria-chave na

definição do que é *segurança*. Visto que é um campo profundamente normativo, uma abordagem que não vai além da demonstração da característica fulcral da segurança (a sua construção social), não debate as mais urgentes dúvidas neste campo específico das Relações Internacionais, acrescentando, por isso, muito pouco quando se trata de superar uma das grandes lacunas nesta área, mesmo que tal não seja um dos objectivos do livro.

De uma forma geral, *Critical Approaches to International Security* analisa de um modo claro os processos através dos quais a segurança é definida, como certos fenómenos se transformam em ameaças à segurança, e através dos quais indivíduos, Estados ou outros actores se tornam sujeitos de segurança. Além disso, demonstra ainda como estes processos são profundamente políticos, não existindo uma única solução simples ou positivista. *Segurança* é um conceito essencialmente contestado, uma construção social e um acto discursivo profundamente ligado a políticas de excepção e o seu significado irá continuar a depender dos contextos histórico, geográfico, sociológico, político e mesmo individual de quem o constrói. É esta a conclusão que Karin Fierke nos propõe.

Manuel Castro e Almeida

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos editados

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

EUROpress

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/Adress _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ - _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

☐ Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

☐ Nova assinatura/New subscription (nrs. 120, 121, 122)

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

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) – TESPPTP1

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 Editor Executivo 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 Executive Publisher of *Nação e Defesa*.

VOLUME ANTERIOR

Políticas de Segurança e Defesa
dos Pequenos e Médios Estados Europeus

How Should we Study the Foreign Policies
of Small European States?
Walter Carlsnaes

Estratégias de Participação Externa dos Pequenos
e Médios Estados Europeus
Isabel Ferreira Nunes

*O Modus Operandi de Segurança e Defesa
de um Pequeno Estado Euro-Atlântico*
Miguel Freire

Portugal, os Pequenos Estados e a União Europeia
Carlos Gaspar

Seeking the Right Balance: NATO and EU
in Dutch Foreign and Defense Policy
Rob de Wijk

Denmark's Choices between the US and the EU
after 2001
Henrik Larsen

The Irish Case: The Europeanisation of Priorities
and Policy Issues?
Ben Tonra
Sonja Kopf

The European Internationalist:
Sweden and the European Security Cooperation
Lisbeth Aggestam



ISSN 0870-757X

