

**EUROPA, ESTADOS UNIDOS
E A GESTÃO DE CONFLITOS**

© Fundação Friedrich Ebert

Título original:

Europa, Estados Unidos e a Gestão de Conflitos

Composição:

Alfanumérico, Lda.

Impressão:

Gráfica Manuel Barbosa & Filhos, Lda.

Depósito legal n.º 237 542/06

ISBN: 989-8005-00-9

FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT

Av. Sidónio Pais, 16-1.º Dto.

1050-215 Lisboa

e-mail: info@feslisbon.org

Telef. 21 357 33 75/357 34 93 • Fax 21 357 34 22

Ricardo Migueis (org.)
Ana Pinto • André Barrinha
Bruno Reis • Miguel Henriques
Pedro Caldeira Rodrigues • Teresa Cravo

EUROPA, ESTADOS UNIDOS E A GESTÃO DE CONFLITOS

FRIEDRICH FUNDAÇÃO
EBERT  FRIEDRICH
STIFTUNG EBERT

Índice

Prefácio — REINHARD NAUMANN	7
Europa, Estados Unidos e a gestão de conflitos	
RICARDO MIGUEIS	9
As relações transatlânticas e o conflito israelo-palestiniano	
ANA SANTOS PINTO	17
União Europeia, Estados Unidos e o conflito curdo na Turquia	
ANDRÉ BARRINHA	27
Percepções transatlânticas sobre o conflito e a paz na Colômbia	
MIGUEL BARRETO HENRIQUES	39
2006, um ano decisivo para os «Balcãs Ocidentais»	
PEDRO CALDEIRA RODRIGUES	49
Os Estados Unidos e a União Europeia face ao conflito sudanês: convergências e divergências de interesses e estratégias	
TERESA DE ALMEIDA CRAVO	63
Europa e EUA na era dos conflitos assimétricos: choque de culturas estratégicas?	
BRUNO CARDOSO REIS	77

Prefácio

Com a conferência e o *workshop*, que estão na origem desta publicação, a Fundação Friedrich Ebert dá continuação a um ciclo de iniciativas sobre questões da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e as relações transatlânticas. No quadro do seu programa geral de promover o diálogo europeu, a representação da Fundação Friedrich Ebert em Portugal pretende oferecer com este tipo de iniciativas um «fórum de debate» situado no «triângulo» formado pelo sistema político, pela academia e pela sociedade civil.

Segundo o coordenador desta publicação, o texto que se publica agora tem como objectivo contribuir para enriquecer a bibliografia disponível em língua portuguesa sobre as percepções transatlânticas sobre a paz e a gestão de conflitos. Sem a pretensão de ser um manual científico, trata de forma clara um tema central para a compreensão das relações internacionais hoje, incluindo sugestões actualizadas sobre a bibliografia mais indicada, jornais de referência e *links* de Internet.

Lisboa, Dezembro de 2005

REINHARD NAUMANN

Europa, Estados Unidos e a gestão de conflitos

RICARDO MIGUEIS*

Esta obra emerge de dois eventos organizados pela Fundação Friedrich Ebert¹, que tiveram como objectivo reunir especialistas em relações internacionais para debater e analisar a percepção dos Estados Unidos da América e da União Europeia sobre a paz, o conflito e a segurança no sistema internacional. Nestes eventos predominou uma ideia-chave, subjacente à organização deste livro: as relações transatlânticas são centrais para o sucesso na resolução e na gestão de conflitos internacionais.

Ameaças como o terrorismo não podem ser vencidas apenas com reformas políticas e económicas, nem reduzidas ao confronto militar. Assim, nas palavras de um dos intervenientes na sessão de debate do evento que teve lugar no Goethe Institute, «é necessário pensar uma gramática política comum», facilitadora da construção de um sistema internacional multilateral, assente na supremacia do direito internacional, na democracia e no respeito pelos direitos humanos.

* DINÂMIA — Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica/ISCTE

¹ «Relations between Europe and the USA», Goethe Institut Lissabon, 14 de Outubro de 2005; «Percepções transatlânticas sobre a paz», Fundação Friedrich Ebert, Lisboa, 7 de Dezembro de 2005.

No entanto, se já existe convergência na identificação das ameaças por parte dos EUA e da UE, o consenso relativo a estas ameaças mantém-se difuso e lato. De acordo com a Estratégia de Segurança Europeia, as principais ameaças para a Europa são o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, a criminalidade organizada, conflitos regionais e o «fracasso dos estados», ameaças também identificadas como centrais na estratégia de segurança nacional norte-americana.

O problema surge, então, não na identificação da ameaça, mas na forma como a acção que pretende contrariar essa ameaça é levada a cabo. Nas palavras do investigador norte-americano Robert Kuttner, durante uma sessão do debate de dia 14 de Outubro, «os EUA e a UE tem interesses comuns mas políticas divergentes». As duas regiões divergem nas suas políticas relativamente a diversas instituições internacionais e em como usá-las na gestão, prevenção e resolução de conflitos; têm posições diferentes no que concerne o uso da força militar: quando, como e com o aval de quem; diferem no quanto gastam em segurança e defesa. Também a opinião pública, no que concerne decisões governamentais sobre possíveis intervenções militares reage de forma diferente.

Deste modo, surge como principal desafio a reforma da estrutura institucional existente para uma melhor articulação entre as políticas de segurança e defesa da UE e dos EUA.

Nos dois debates organizados, os EUA foram frequentemente caracterizados como mais propensos ao uso da força militar. Por seu turno, a UE, vista como potência civil, ancora a sua acção para a gestão de conflitos em instrumentos de *soft power*. A propensão militarista da política externa norte-americana assenta, para alguns, no facto do governo dos EUA ser controlado por neo-conservadores, cuja retórica imperial, na forma de defesa de um império benigno, surge com muita evidência no seu discurso. Quer esta tendência beligerante seja contingente ou perma-

nente, o apelo a uma mais constante articulação com a UE na definição da estratégia de segurança internacional a adoptar manteve-se.

A dificuldade em articular posições e construir consensos não se limita à relação transatlântica, mas é também uma realidade intra-europeia, tornada ainda mais preocupante com a actual crise no processo de construção política da UE. No entanto, alguns analistas consideram que, agora mais do que nunca, o importante é mostrar trabalho feito pelas instituições da UE. Se até agora foi possível avançar sem o quadro jurídico formal que era proposto no chumbado Tratado Constitucional Europeu, nada impede que a política externa comum da União se adapte às novas circunstâncias, até porque «a violência internacional ignora soberbamente os contratemplos institucionais europeus. É precisamente por isso que devemos inverter a fórmula de Jean Monnet: na ausência de instituições, a urgência é consolidar as políticas. O que Javier Solana chamou de ‘legitimar pela acção’, pode declinar-se nas seguintes prioridades: dar resposta às expectativas dos cidadãos e à legitimidade cívica de que a União beneficia na cena internacional; fundar o futuro na eficácia das operações concretas; provar, no seu interior, os benefícios das acções investidas no exterior.» (Gnesotto, 2005).

Para alcançar os objectivos a que se propõe, a UE deve demonstrar aos seus cidadãos a importância de uma Europa influente e respeitada. Por seu turno, a PESC evolui com base em experiência adquirida e é insubstituível. Desde os Balcãs, passando pelo Sudão, Colômbia ou o conflito israelo-palestiniano, não existe alternativa nacional ao envolvimento colectivo da União. A UE deve demonstrar aos seus cidadãos que a estabilidade endógena é também função do nível de estabilidade que ela consegue garantir no exterior.

Quanto ao papel a desempenhar por outras organizações internacionais, se a Organização das Nações Unidas é hoje vista

pelos europeus como instituição imprescindível para um sistema internacional mais equilibrado, o papel da Organização do Tratado do Atlântico Norte tem sido mais debatido. As opiniões dividiram-se entre os participantes dos dois debates. É certo que a OTAN tem perdido preponderância, havendo mesmo quem argumente que durante a intervenção na crise dos Balcãs, provou aos norte-americanos que é uma organização demasiado multilateral e aos europeus que é dominada pelos norte-americanos, colocando, desta forma, como muito remota a hipótese desta continuar a ser o centro da institucionalização da política de segurança nas relações transatlânticas. Uma OTAN relegada para a definição de meros aspectos técnicos da acção militar, ou central para o aprofundamento das relações transatlânticas? É uma questão que se mantém, sendo que a tendência é, pelo menos, para a sua reforma profunda.

Os textos que compõem este livro pretendem ilustrar o papel que os Estados Unidos e a União Europeia têm desempenhado na gestão de conflitos de natureza diversa. Conscientes que muito mais haveria para dizer, consideramos que esta é uma leitura esclarecedora, mas introdutória, para quem quiser aprofundar o tema. Assim, no final dos cinco casos analisados encontra-se, além das respectivas referências bibliográficas, um pequeno texto, denominado «Para saber mais», onde cada autor orienta o leitor para as principais fontes bibliográficas e de comunicação social sobre o tema em questão.

O nosso conjunto de casos começa com uma análise sobre as relações transatlânticas e o conflito israelo-palestiniano. Neste texto de Ana Santos Pinto, fica claro que a relação dos Estados Unidos e a União Europeia com o Médio Oriente é convergente nos objectivos mas divergente quanto à melhor forma de os alcançar. Se os Estados Unidos defendem uma política mais interventiva e mesmo beligerante, os europeus continuam a considerar os instrumentos políticos, económicos e diplomáticos como os mais

adequados à resolução dos problemas no Médio Oriente. Um entendimento entre a UE e os Estados Unidos é visto como imprescindível para aumentar as probabilidades de sucesso na resolução do conflito israelo-palestiniano e consequente estabilização regional. No entanto, o presente contexto de crises recorrentes na região divide profundamente americanos e europeus.

No texto seguinte, André Barrinha analisa o papel da União Europeia e dos Estados Unidos na gestão do conflito curdo na Turquia. Este texto mostra-nos a complexidade do posicionamento geoestratégico da Turquia e torna-se particularmente relevante numa altura em que decorre o processo de adesão da Turquia à UE. A ausência de envolvimento norte-americano no conflito entre Ancara e o PKK é um dado surpreendente, dada a fronteira turca com a Síria, o Iraque e o Irão. Constata-se a inexistência de colaboração transatlântica naquele que se considera o mais explosivo vértice da segurança internacional.

O conflito na Colômbia tem a particularidade de se desenrolar num país que é tradicionalmente considerado como parte da esfera de influência particularmente forte que os Estados Unidos exercem sobre a América Latina. No texto de Miguel Barreto Henriques este aspecto fica claro: o apoio económico e militar que os sucessivos governos norte-americanos têm fornecido à Colômbia para combater as diversas guerrilhas que, após o 11 de Setembro, passaram a ser consideradas como grupos terroristas, tem envolvido elevados montantes de dinheiro e coordenação política. Também aqui, tal como em relação ao conflito israelo-palestiniano, existe convergência na definição de objectivos entre os EUA e a UE, mas divergência no modo de actuação para os alcançar. A UE, enquanto potência civil, tem feito uso de alguns instrumentos como a assistência humanitária, as relações comerciais e a cooperação para o desenvolvimento, orientando-os para o combate ao narcotráfico e a construção da paz através da promoção do bem-estar socioeconómico. No entanto, a timidez da

sua actuação deve mudar, no quadro de um aprofundamento do diálogo transatlântico, para que se consigam alinhar e tornar complementares as políticas dos EUA e da UE também na gestão deste conflito.

Às portas da UE, os Balcãs enfrentam um ano decisivo, na opinião do jornalista Pedro Caldeira Rodrigues. Três acontecimentos tornam 2006 muito «quente» para esta região: as negociações sobre o estatuto final do Kosovo, a entrada em vigor de uma nova constituição na Bósnia-Herzegovina e o referendo sobre a independência do Montenegro. Para os responsáveis das instituições da União, o futuro dos Balcãs está totalmente dependente da sua integração na UE. No entanto, a União está longe de conseguir definir uma posição consensual e diversos estados-membros têm vindo a manifestar divergências com a posição de princípio comum, assumida por escrito na Cimeira de Salónica em Junho de 2003, nomeadamente em relação ao estatuto final do Kosovo. Como em outros casos, o principal obstáculo a uma actuação mais decidida por parte da UE é a sua dificuldade em fazer convergir as posições dos estados-membros. Neste caso, a posição dos EUA é de apoio às pretensões albanesas de independência para o Kosovo, em linha com a posição de anteriores administrações norte-americanas. Isto pode vir a balizar e acelerar a definição dos parâmetros de uma estratégia transatlântica para a região. Além disso, pode ainda promover um roteiro para a integração destes países na União Europeia.

Os Estados Unidos e a Europa face ao conflito sudanês, é o tema tratado no último dos conflitos aqui analisados. Teresa de Almeida Cravo escreve sobre como um país que tem sido palco de um dos mais sangrentos conflitos e provocado uma profunda crise humanitária, foi votado ao ostracismo durante largos anos. Apenas com a emergência de interesses energéticos e com o 11 de Setembro, o Sudão se viu merecedor de renovada mas, assim mesmo, insuficiente atenção por parte da UE e dos EUA.

Isto, com a agravante que, hoje, novos actores no sistema internacional concorrem pelos mesmos interesses, dificultando o trabalho já difícil em prol da paz e do desenvolvimento na região. No Sudão, a influência chinesa faz-se sentir pesadamente, impondo a sua própria agenda de cooperação sul-sul pouco transparente e com poucos benefícios para as populações locais.

As palavras finais couberam a Bruno Cardoso Reis. Com propriedade, o autor do último texto foca, em jeito de conclusão, duas questões centrais e que orientaram a organização do livro: a primeira, trata os conflitos armados sob a forma de guerrilha e terrorismo, a segunda, as diferentes abordagens na Europa e nos Estados Unidos face a este e outros grandes problemas de segurança internacional.

E a posição portuguesa? Salieta-se acertadamente no mesmo texto que a influência de Lisboa dependerá, em última análise, do seu papel numa Europa forte, no quadro de um inter-relação saudável entre as correntes defensoras do europeísmo, lusofonia e atlantismo.

Gostaria de agradecer a todos os que tornaram possível esta publicação, nomeadamente aqueles que, não sendo autores, para ela significativamente contribuíram com o seu conhecimento, disponibilidade e amizade: Lucyana Sposito Migueis, Rodrigo Tavares, Sofia Moreira da Silva, Guy Banim, Daniel Pinéu e Vítor Barros. À Fundação Friedrich Ebert em Lisboa, pela abertura e estímulo à participação de jovens investigadores numa área também ela muito jovem em Portugal.

Referências bibliográficas

- EU (2003), *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*. in <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, Bruxelas.
- GNESOTTO, Nicole (2005), «La PESC en antidote». *Bulletin de l'IES*, n.º 16, Outubro.

THIMM, Johannes (2005), «What Really Matters in Transatlantic Relations», *Diskussionpaper der FG 4*, 2005/03, Setembro, SWP Berlin.

US GOVERNMENT (2002), *National Security Strategy of the US* in www.whitehouse.gov/nsc/nss, Washington DC.

As relações transatlânticas e o conflito israelo-palestiniano

ANA SANTOS PINTO *

A relação de europeus e americanos com o Médio Oriente é marcada por uma partilha de interesses e valores — como a promoção da democracia, paz e estabilidade ou a salvaguarda do acesso a recursos energéticos —, mas também por divergências, em particular na definição de políticas que conduzam à prossecução desses mesmos interesses. Da mesma forma, no que diz respeito ao conflito israelo-palestiniano, parece existir uma convergência de objectivos — alcançar uma solução viável e duradoura para o conflito — mas uma divergência de percepções quanto à melhor forma de os alcançar.

Tal como as últimas décadas têm demonstrado, os Estados Unidos da América apresentam-se como o único actor externo com capacidade para influenciar, de forma efectiva, o processo de paz israelo-palestiniano. Até ao final da década de 1990, as sucessivas administrações americanas consideraram que o conflito que opunha israelitas e palestinianos era um elemento central para alcançar a estabilidade no Médio Oriente, pelo que

* Assistente de Investigação no Instituto Português de Relações Internacionais-UNL, Mestre em História das Relações Internacionais pelo ISCTE.

empenharam esforços políticos, económicos e diplomáticos na sua resolução.

Com a chegada da administração de George W. Bush ao poder, e em particular após os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, o conflito israelo-palestiniano deixou de ser considerado um elemento prioritário para alcançar a estabilidade no Médio Oriente. A promoção de reformas políticas e económicas, a luta contra o terrorismo e a proliferação de armas de destruição maciça apresentam-se agora como os elementos fundamentais da política externa americana para a região. De acordo com esta nova perspectiva, as políticas anteriores tinham falhado, os esforços para a resolução do conflito revelavam-se infrutíferos, ao mesmo tempo que originavam maior instabilidade e um forte sentimento anti-americano na opinião pública do mundo árabe.

Esta alteração na estratégia americana tem consequências claras para as relações transatlânticas: a Europa continua a considerar os instrumentos políticos, económicos e diplomáticos como os mais adequados à resolução dos problemas no Médio Oriente; os Estados Unidos defendem uma política mais interventiva, por um lado através da imposição de regimes democráticos e, por outro, recorrendo, se necessário, a operações militares e à guerra preventiva, sem o consentimento das Nações Unidas.

Enquadramento histórico

O conflito israelo-palestiniano é um dos mais longos e complexos das últimas décadas. As diferentes perspectivas históricas e percepções face ao conflito e ao processo de paz, que dividem israelitas e palestinianos, continuam profundas. A divisão da cidade de Jerusalém, a delimitação de fronteiras, a deslocação de centenas de milhar de refugiados palestinianos e a partilha de recursos hídricos são apenas alguns dos principais problemas que caracterizam o conflito.

Podemos considerar que existem três fases distintas na história do conflito israelo-árabe ao longo do século xx. A primeira após o final da Primeira Guerra Mundial e da queda do Império Otomano que, em conjunto com o imperialismo europeu, deram origem ao actual sistema de Estados na região. A segunda insere-se no período da Guerra Fria, e a terceira surge com o final do conflito entre os blocos ocidental e soviético, na década de 1990, que deu origem a uma nova distribuição do poder no sistema internacional.

Após o final da I Guerra Mundial, em 1922, a então Sociedade das Nações atribuiu à Grã-Bretanha um mandato para a administração da Palestina, que incluía, de forma geral, o que se constitui actualmente como o estado de Israel e os territórios da Cisjordânia e Faixa de Gaza. Durante o período entre as duas guerras mundiais ocorreram inúmeros conflitos, entre as comunidades judaica e árabe, que demonstraram a impossibilidade britânica de os gerir. Em Maio de 1948, os britânicos retiraram unilateralmente, dando origem à declaração de independência do estado de Israel.

Nas quatro décadas seguintes, sucederam-se os conflitos entre Israel e os Estados árabes vizinhos, de intensidade variável, entre os quais se destacam a crise do Suez (1956) — que marcou o fim do império britânico no Médio Oriente e o início do controlo americano —, a guerra dos Seis Dias (1967) — com a conquista por Israel da Cisjordânia, Faixa de Gaza e Montes Golã —, e a Guerra de Yom Kippur (1973) — que esteve na origem de um importante boicote ao fornecimento de petróleo a alguns países ocidentais por parte dos estados árabes produtores.

Durante este período decorria o confronto entre os blocos ocidental e soviético, conhecido como Guerra Fria, durante o qual o poder dos EUA aumentou consideravelmente, ao mesmo tempo que a Grã-Bretanha e a França assistiam ao decréscimo da sua influência. A disputa da Guerra Fria teve um impacto significativo

nos alinhamentos diplomáticos no Médio Oriente. De facto, a competição estratégica, política e militar entre os dois blocos tornou mais difícil a resolução dos conflitos regionais, ao mesmo tempo que impediu qualquer uma das potências de atingir um domínio absoluto na região. Contudo, terminado o conflito, os Estados Unidos da América apresentavam-se como o poder dominante.

Com o final da Guerra Fria, os EUA afirmaram-se, de forma clara, como a primeira grande potência internacional, ao mesmo tempo que a União Europeia, munida desde 1993 de uma política externa e de segurança comum (PESC), procurava assumir um papel no sistema internacional.

O final do século xx trouxe importantes evoluções ao processo de paz israelo-palestiniano. Em 1993 a iniciativa de Oslo, que culminou com o reconhecimento mútuo de Israel e da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) e com a assinatura de uma declaração de princípios, em Washington, que consagrava os principais fundamentos para a resolução do conflito. Contudo, este processo acabou por fracassar. Em 2003, surgiu o Roteiro para a Paz, uma iniciativa do quarteto composto pelos Estados Unidos da América, União Europeia, Federação Russa e Organização das Nações Unidas. Mas a situação vivida nos territórios impossibilitou o sucesso desta iniciativa.

Perspectiva europeia

O Médio Oriente é, sem dúvida, uma região de importância estratégica para a Europa. É-o devido à dependência energética, à proximidade geográfica e aos constantes conflitos, reais ou latentes, que assolam a região. O conflito israelo-palestiniano é um deles, real, e provavelmente o mais importante.

No que concerne ao Médio Oriente, a União Europeia tem seguido uma política declaratória, desde a declaração de Veneza,

em 1980, à estratégia comum de Santa Maria da Feira, em 2000. Esta posição é baseada no direito internacional, nomeadamente nas resoluções adoptadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, com vista a uma resolução pacífica do conflito que permita aos dois povos viver, lado a lado, em segurança.

As políticas da União Europeia para a região apresentam duas vertentes essenciais: apoio político e económico ao processo de paz; e esforços diplomáticos para alcançar uma estabilidade regional.

No âmbito do apoio político e económico ao processo de paz, a UE e os estados-membros de forma individual, são os maiores doadores aos territórios sob administração da Autoridade Palestiniana, bem como ao processo de paz em geral. Este apoio tem sido baseado no entendimento de que, por um lado, através do desenvolvimento económico — que levaria a uma melhoria das condições de vida — a população palestina tenderia a apoiar o processo de paz e as posições mais radicais seriam neutralizadas. Por outro, a União baseia-se no pressuposto que criação de um estado palestino viável e democrático seria do interesse de Israel, já que removeria um factor de tensão nas relações com os países vizinhos. Para além disso, o desenvolvimento de projectos conjuntos poderia levar a uma redução da conflitualidade e a uma reconciliação entre israelitas e palestinianos (Assebourg, M., 2003).

Quanto aos esforços diplomáticos para alcançar uma estabilidade regional, a UE tem promovido diversas iniciativas de entre as quais se destaca a Parceria Euro-Mediterrânica (PEM), também conhecida como Processo de Barcelona, iniciada em 1995. A PEM, principal instrumento político da UE para a região mediterrânica, consiste numa estrutura política, económica e social que reúne os estados-membros da União e doze parceiros do Sul¹. O Processo de Barcelona não inclui, formalmente, as questões relativas ao

¹ Argélia, Chipre, Egipto, Israel, Jordânia, Líbano, Malta, Marrocos, Autoridade Palestiniana, Síria, Tunísia e Turquia. A Líbia não participa formalmente na parceria, tendo estatuto de observador.

conflito israelo-palestiniano — por ser um elemento de forte divergência entre os estados do Sul — contudo tem-se revelado um importante instrumento de promoção de medidas de confiança entre os diversos parceiros.

Porém, a UE depara-se com o desafio de conseguir ser aceite, no quadro do conflito israelo-palestiniano, como um parceiro legítimo. Em particular, superar a profunda desconfiança por parte dos decisores políticos — bem como da opinião pública — israelitas face às motivações europeias e ao alinhamento pró-árabe. Por outro lado, Israel reconhece os Estados Unidos da América como a principal grande potência, pelo que procura o apoio americano na defesa e concretização dos seus objectivos.

Perspectiva americana

A influência americana no Médio Oriente é incontornável. Ela é determinante não só em relação ao apoio a Israel, mas também através das relações com outros estados do Médio Oriente, como o Egipto, a Jordânia, o Irão ou a Arábia Saudita. Isto porque as sucessivas administrações americanas têm procurado garantir os seus interesses através da criação de uma rede de relações privilegiadas com alguns dos estados da região.

Existem uma série de determinantes gerais à política externa americana face ao Médio Oriente. Do ponto de vista externo destacam-se os alinhamentos desenvolvidos durante a Guerra Fria e as alterações estratégicas dela decorrentes; as relações com os aliados europeus; e as atitudes dos estados do Médio Oriente face ao papel que os Estados Unidos possam desempenhar no conflito israelo-palestiniano. Do ponto de vista interno, existem interesses políticos e estratégicos relacionados com o acesso a recursos energéticos fundamentais, como o petróleo, e à garantia da estabilidade económica global; com a luta contra o terrorismo; e com a defesa dos interesses de aliados tradicionais, como Israel,

influenciada pelo papel do *lobby* judaico, reconhecido como o mais forte junto da administração e Congresso americanos².

Entre todos estes factores e seus efeitos, e tendo em conta a diversidade de pontos de vista e interpretações, é possível identificar um conjunto de interesses e objectivos políticos gerais no Médio Oriente que, em larga medida, têm sido prosseguidos desde o período da Guerra Fria: a contenção de ameaças regionais; assegurar o fornecimento de recursos energéticos a preços aceitáveis; a protecção dos regimes aliados; e garantir a segurança de Israel.

Ao longo das últimas décadas, as sucessivas administrações americanas marcaram forte presença no processo de paz israelo-árabe e israelo-palestiniano, sendo na maioria das vezes os promotores das iniciativas que juntavam os mais destacados representantes das partes envolvidas. Os acordos existentes foram assinados sob a égide americana, mesmo que os trabalhos de negociação prévia não o tenham sido, como aconteceu com o processo de Oslo.

Em Junho de 2003, o presidente George W. Bush, reconheceu pela primeira vez o apoio à solução de «dois estados» como forma de resolução do conflito. Em comparação com a administração Clinton (1993-2001), podemos considerar que a presidência de George W. Bush pretende um nível de participação no processo semelhante, contudo com agendas diferentes. Bill Clinton operava no quadro do processo de paz de Oslo, George W. Bush actua dentro (e fora) do quarteto.³

² O peso político e eleitoral da comunidade judaica, tradicionalmente forte no seio do Partido Democrático, alargou-se nos últimos anos ao Partido Republicano, nomeadamente pela convergência com uma parte dos movimentos fundamentalistas cristãos.

³ Para além das iniciativas diplomáticas desenvolvidas no âmbito do quarteto, a administração de George W. Bush tem apoiado a proposta de definição unilateral de fronteiras desenvolvida pelo governo israelita de Ariel Sharon, bem como criou, em 2002, a Middle East Partnership Initiative (MEPI), uma iniciativa que procura promover movimentos de reforma no Médio Oriente.

Relações transatlânticas

O Médio Oriente é uma região estratégica para a política externa americana e europeia, pelo que os alinhamentos regionais adquirem uma importância acrescida no contexto internacional. Mas se este argumento pode ser utilizado como um factor de conflitualidade entre o papel europeu e americano, também pode ser encarado pela perspectiva da complementaridade. Ou seja, se o Médio Oriente é uma região estratégica para a UE e para os Estados Unidos, a resolução do conflito israelo-palestiniano e a consequente estabilização regional seriam benéficas para ambos. Desta forma, podemos considerar que se for acordada uma estratégia comum, europeia e americana, as probabilidades de sucesso serão maiores.

A UE pretende alcançar a paz e estabilidade no Médio Oriente, seja por imperativos de segurança e pelo acesso aos recursos energéticos, tal como acontece com os Estados Unidos, seja pela possibilidade de aproximação a um mercado mais alargado.

Da parte dos EUA, tem existido alguma falta de vontade em apoiar qualquer envolvimento europeu na resolução do conflito que vá além de contribuições financeiras e apoio às iniciativas americanas. Isto poderá estar relacionado com o cepticismo israelita face ao envolvimento europeu, baseado na percepção de que a UE é pró-palestiniana e não leva em linha de conta as preocupações israelitas (Alpher, J., 2000: 193-206). Isto implica que o papel que a UE espera desempenhar não pode ser de contraponto ao apoio americano a Israel, através do auxílio unilateral a Autoridade Palestiniana. Esta opção poderia levar à total exclusão da União do processo de paz.

Porém, continua a existir um problema no futuro papel da UE na resolução do conflito israelo-palestiniano: criar a vontade política, entre os estados-membros, necessária a uma presença

mais activa. Se a União tem uma perspectiva definida para a resolução do conflito, se tem instrumentos para agir e ao mesmo tempo se tem vindo a afirmar como actor internacional, reúne condições para impulsionar uma solução pacífica que assegure a segurança e prosperidade de israelitas e palestinianos. Para além disso, este papel não tem obrigatoriamente de ser conflitual com os EUA. Um processo de mediação terá maiores probabilidades de sucesso se for desenvolvido por esforços conjuntos.

Podemos, assim, concluir que existe um paradoxo nas relações transatlânticas em relação ao Médio Oriente: por um lado, nem os EUA nem a UE podem ter sucesso no processo de democratização e estabilização na região se não existir uma convergência de políticas regionais por parte das democracias ocidentais; por outro, a questão de Israel e Palestina e as recorrentes crises no Médio Oriente dividem de forma profunda e duradoura americanos e europeus. O pós-11 de Setembro confirmou este padrão e acentuou o paradoxo.

Referências bibliográficas

- ALPHER, Joseph (2000), «The Political Role of the EU in the Middle East: Israeli aspirations». In BEHRENDT, Sven and HANELT, Christian (eds.), *Bound to Cooperate: Europe and the Middle East*. Gütersloh: Betelsmann Foundation Publishers, 2000, pp. 193-206.ROSS.
- ASSENBOURG, Muriel (2003), «From Declarations to implementation: Three dimensions of European policy towards the Middle East», in ORTEGA, Martin (ed.), Chaillot Paper n.º 62, International Institute for Security Studies-European Union (ISS-EU), pp. 11-26.

O livro *The Middle East in International Relation — Power, Politics and Ideology*, de Fred Halliday (2005) oferece-nos um panorama geral das relações de poder no Médio Oriente, fundamentais à compreensão do conflito israelo-palestiniano. Uma análise das relações transatlânticas face ao conflito pode ser encontrada em *The Transatlantic Allies and the Changing Middle East*, de Phillip Gordon (*Adelphi paper*, n.º 322, 1998).

Para o acompanhamento jornalístico da realidade no Médio Oriente destacam-se o jornal israelita Haaretz (www.haaretz.com) e o semanário egípcio Al-Ahram (<http://weekly.ahram.org.eg/index.htm>).

União Europeia, Estados Unidos e o conflito curdo na Turquia

ANDRÉ BARRINHA*

Desde Junho de 2004 que o conflito entre o estado turco e o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK) regressou oficialmente ao sudeste da Turquia. Numa altura em que decorre o processo de adesão da Turquia à UE e em que a guerra do Iraque continua a dividir americanos e europeus, a dimensão armada do conflito curdo vem levantar questões relativamente ao relacionamento do triângulo Turquia-UE-EUA. O que tem sido feito por estes actores e as consequências dos seus actos é o que pretendemos trazer aqui à discussão.

Os Curdos na Turquia

Principal minoria do país (entre 10 a 12 milhões de pessoas), os curdos estão espalhados um pouco por toda a Turquia, com boa parte perfeitamente integrada na sociedade turca¹. Todavia, é no

* Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de Coimbra.

¹ Na Turquia, estamos perante uma minoria muito heterogénea, podendo facilmente encontrar-se turcos de origem curda nos mais altos cargos da sociedade turca. Na verdade, existem muitos curdos perfeitamente integrados na sociedade

economicamente desfavorecido sudeste do país que se encontra a sua base étnica e onde ainda se regista a maior concentração populacional de origem curda. Do sudeste turco, os curdos estendem-se ainda pelo Irão, Iraque e Síria², formando o imaginário espaço do Curdistão.

Apesar de nunca reconhecido como tal até ao início dos anos 1990 (Sommer, 2002: 85), o problema curdo é uma realidade desde a década de 1920, momento em que começaram a surgir os primeiros sinais de descontentamento da não reconhecida minoria curda (Bozarslan, 2004: 81). Somente nas décadas de 1960-1970 é que tais dinâmicas começaram a ganhar algum relevo no contexto de uma sociedade turca então marcada pela polarização social consequente dos movimentos migratórios de Este para as cidades ocidentais da Turquia e do aumento do nível de escolaridade. Estes dois fenómenos, permitindo à população perceber melhor as disparidades sociais existentes no país — em especial o caso dos emigrantes curdos (Cornell, 2001: 39) — têm como consequência o surgimento, um pouco por todo o país, de diversos movimentos revolucionários, entre eles o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK), liderado por Abdullah Öcalan.

Composto por jovens curdos, o PKK alicerçou uma agenda reivindicativa marxista-leninista à sua condição de movimento curdo, reivindicando a separação/autonomia do sudeste turco do resto do país³. A radicalização do movimento foi acelerada pelo golpe militar de 1980, levado a cabo com o objectivo explícito de erradicar todas as actividades políticas para lá do «aceitável» (Barkey e Fuller, 1998: 16). Esta radicalização materializou-se em pequenos ataques a forças de segurança turcas a partir de 1984,

turca — bastou-lhes, para isso, não reclamarem os seus direitos enquanto curdos (Cornell, 2001: 32).

² Existem ainda comunidades curdas na Geórgia e Azerbeijão.

³ Não é totalmente clara a agenda política do PKK, oscilante entre o federalismo e o separatismo total (Barkey, 1993: 53).

que, dobrando e intensificando a sua frequência, acabam por marcar o início de uma nova fase do problema curdo. Uma até então secundarizada questão étnico-política passou a ser um problema também de insurreição armada com consequências visíveis — mais de 35 mil mortos e centenas de milhares de deslocados num espaço de 15 anos.

A dimensão violenta do conflito

O conflito com o PKK está longe de ser um problema meramente interno. Apesar de actuar na Turquia, as suas bases e fontes de financiamento situam-se, na sua maioria, fora das fronteiras turcas, desde logo entre a diáspora curda — consequência das más condições de vida no sudeste turco — residentes na Europa ocidental, fonte de financiamento e mão-de-obra do PKK. Contudo, o principal apoio provinha, até 1998, de Damasco. Este apoio surge como resposta indirecta da Síria às disputas territoriais com Ancara⁴ mas, sobretudo, às boas relações existentes entre a Turquia e Israel (Gokcek, 2002). Também o Irão e a Grécia (Mango, 2005) foram tidos como financiadores das actividades do PKK, mostrando a complexidade do posicionamento estratégico da Turquia.

Apesar de todos estes apoios ao PKK, Ancara conseguiu, após 25 anos de combates, diminuir consideravelmente o seu poder. As forças de segurança turcas foram aprendendo com os erros iniciais dos anos de 1980, tornando-se muito mais eficazes com o decorrer da década de 1990 (Cornell, 2001: 42). A captura de Öcalan ditaria o declarar de um cessar-fogo unilateral por parte do PKK em Agosto de 1999 e, em 2002, o abandono oficial da luta armada, tendo o conflito passado para o campo político. O PKK

⁴ Damasco reclama a província de Hatay e está contra o projecto para o sul da Anatólia, por este diminuir os caudais do Tigre e Eufrates, curiosamente, um projecto extremamente benéfico para o Sudeste da Turquia.

foi, inclusive, rebaptizado de Congresso para a Liberdade e Democracia do Curdistão (KADEK) e mais tarde, em Novembro de 2003, de KONGRA-GEL. Apesar de tudo, o cessar-fogo seria, na prática, quebrado em Setembro de 2003 por uma facção do PKK, que decidiu prosseguir a sua luta, que, embora numa intensidade extremamente baixa, se mostrou bastante persistente. Em Maio de 2004, o líder do KONGRA-GEL, Zübeyir Aydar, a partir do norte do Iraque, terminou com um cessar-fogo que na realidade não existia. Durante 2005 morreram mais de 150 pessoas, entre forças de segurança, civis e militantes do PKK, à custa das suas incursões na Turquia a partir do norte do Iraque. Actualmente, de acordo com as estimativas das forças armadas turcas o PKK/KADEK/KONGRA-GEL⁵, para além dos quase 2 mil membros do movimento destacados na Turquia, esconde nas montanhas iraquianas cerca de 3 mil homens.

O impacto da UE no conflito curdo

A questão curda teve sempre o seu espaço na agenda das relações Turquia-UE. A opinião pública europeia sempre considerou impraticável a adesão da Turquia, enquanto o problema curdo não fosse resolvido, incluindo a sua dimensão violenta. Com efeito, o problema foi inclusivamente levantado pelo então chanceler alemão, Helmut Kohl, durante a cimeira do Luxemburgo, em 1997 (Barchard, 1998: 20), bem como por Gunther Verheugen, comissário europeu responsável pela pasta do alargamento, aquando de uma visita a Ancara em Março de 2000 (Aydinli, 2002: 212).

Para os turcos, no entanto, o problema coloca-se num outro patamar. Para além do crónico receio de desintegração do país,

⁵ Por uma questão de facilidade de leitura, de aqui em diante usaremos simplesmente a sigla PKK.

existe uma crónica suspeição em relação ao comportamento europeu face ao problema curdo (*idem*: 219). Essa suspeição deriva das facilidades concedidas, por parte de vários países europeus, à organização de eventos curdos; da possibilidade de transmissão por satélite de um canal de televisão do PKK com sede na Bélgica e mais tarde na Dinamarca; da facilidade de envio das remessas dos emigrantes para financiamento do PKK; e, por fim, das constantes críticas, principalmente por parte do Parlamento Europeu (Biscop, 2002), ao comportamento de Ancara. Contudo, esta percepção recua a questões muito mais antigas — ao síndrome de Sèvres, que continua a afectar a forma como a Turquia olha para a Europa (Kirisci, 1998: 76).

Na verdade, este comportamento ambíguo, por parte da UE e seus Estados membros, fez com que até 1999 a sua influência em Ancara fosse quase nula. Paradoxalmente, o enfraquecimento por via da acção e força do PKK facilitou a criação de um ambiente mais propício à implementação das reformas exigidas por Bruxelas (Keyman, 2003: 15), o que não deixa de ser incómodo para uma UE que ao longo do conflito mostrou, por diversas vezes, o seu desagrado relativamente aos métodos utilizados por Ancara (ver CE, 1998: 9).

Apesar de em Agosto de 2002 o Parlamento turco ter aprovado algumas mudanças fundamentais, como o fim da pena de morte em tempo de paz, e o direito à retransmissão e educação noutras línguas que não o turco, a grande mudança verificar-se-ia com a eleição, em Novembro, do Partido da Justiça e do Desenvolvimento (AKP), partido democrata-muçulmano, que não só quebrou a hegemonia dos partidos do centro, como obteve, pela primeira vez no sistema político turco, uma maioria absoluta, o que lhe garantiu a estabilidade suficiente para enfrentar as medidas exigidas por Bruxelas.

As zonas de emergência criadas a partir de 1987, para fazer face à insurreição do PKK, e que se viriam a tornar no principal meca-

nismo de opressão da população curda, seriam progressivamente desmanteladas, tendo as últimas restrições sido levantadas em 2003. Depois de diversos obstáculos impostos à implementação das reformas tomadas entre Agosto de 2002 e de 2003, a língua curda pôde, finalmente em 2004, começar a ser aprendida em escolas privadas e transmitida na televisão⁶, se bem que ainda sob fortes restrições. As torturas, prisões arbitrárias, e perseguições diminuíram drasticamente; as populações deslocadas começaram, aos poucos, a voltar às suas terras, no âmbito de um programa governamental especialmente concebido para os deslocados do sudeste turco.

Contudo, inúmeros problemas persistem na região, ainda fortemente militarizada. Os quase 60 mil «guardas de vilas», milícias pagas e mantidas por Ancara, continuam no exercício das suas funções, apesar das inúmeras acusações de violações de direitos humanos, criminalidade e corrupção.

Em suma, a UE parece estar a obter resultados visíveis ao nível dos direitos culturais, sendo que a sua influência nas outras áreas da dimensão étnico-política — económico-social e política, parecem não avançar à mesma velocidade.

A ausência norte-americana

O envolvimento dos EUA no conflito entre Ancara e o PKK tem sido bastante diminuto. Apesar de se situar num espaço considerado vital para Washington (envolve Síria, Iraque e Irão), a abordagem norte-americana tem sido a de separar o problema dos curdos na Turquia, com o dos seus vizinhos. Na verdade, aquando do reacendimento das hostilidades por parte do PKK, provenientes do Norte do Iraque, a resposta dos EUA foi a de separar as questões, dizendo que o seu enorme esforço de guerra

⁶ Só a 9 de Julho de 2004 foi transmitido o primeiro programa em língua curda.

no Iraque não lhe permitia combater o PKK no curto-prazo, até porque poderia desestabilizar a região menos instável do Iraque. Isto, apesar de na cimeira da NATO, em Istambul em Junho de 2004, George W. Bush ter prometido ao primeiro-ministro turco, Erdogan, fazer os possíveis para eliminar a ameaça do PKK.

Os últimos meses têm visto, no entanto, uma atitude mais pró-activa dos EUA. Em Fevereiro de 2005, a secretária de estado norte-americana, Condoleeza Rice, afirmou mesmo que «quer seja a Al-Qaida ou o PKK, o terrorismo é um instrumento não aceitável no mundo moderno» (Rubin, 2005). Contudo, essa ameaça não se parece consubstanciar em dinâmicas activas de combate ao movimento. O corte das fontes de financiamento parece ser o instrumento preferencial dos EUA para combater o PKK. São, contudo, medidas que não passam para o terreno que os turcos gostariam — o norte do Iraque. Em Agosto, um representante do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Turquia disse ao *Turkish Daily News* (24 de Agosto de 2005): «Como parte das nossas consultas junto dos EUA, discutimos recentemente o que podia ser feito contra a presença do PKK no norte do Iraque. Infelizmente, o que os americanos dizem fica aquém das nossas expectativas». Isto, apesar de, em Julho passado, os EUA terem dado ordem de captura no Iraque aos líderes do PKK no país.

Este comportamento pouco comprometido dos EUA face ao problema do PKK tem servido para exacerbar os sentimentos de anti-americanismo na Turquia. Segundo Tulin Daloglu (2005), o anti-americanismo na Turquia deve-se muito mais à inacção americana face ao PKK, que à lógica ou legitimidade da guerra no Iraque. Na verdade, em Ancara pensa-se que boa parte da renitência norte-americana em actuar de forma decidida contra o PKK tem origem na recusa turca em colaborar com os EUA na invasão do Iraque, apesar de *a posteriori* terem aberto o seu espaço aéreo e participado activamente no esforço de reconstrução do país. Curiosamente, um dos caminhos seguidos por Ancara tem sido a

cooperação com quem os EUA menos gostam, Síria e Irão. Apesar de estes países terem, no passado, apoiado o PKK, os receios de desestabilização nos seus países tem incrementado a cooperação com Ancara. No último ano, por exemplo, o Irão extraditou mais de 20 elementos do PKK, depois de ter incluído a organização na sua lista de movimentos terroristas. Também a Síria, com quem a Turquia tem vindo a ter melhores relações nos últimos anos, entregou em 2004, 59 alegados membros do PKK à Turquia.

Conclusão

Apesar de indesmentível o impacto positivo do Alargamento no conflito, é igualmente visível uma notória incapacidade, por parte da UE, em alcançar uma mais imediata paz negativa. Por outras palavras, a UE conseguiu em 5 anos obter resultados relativos no reconhecimento dos direitos da minoria curda. Não conseguiu contudo, em 40 anos de relacionamento bilateral com a Turquia, encontrar uma forma de resolução do problema do PKK que não obrigasse à deslocação de centenas de milhares de pessoas e à morte de mais de 35 mil.

Em boa verdade, a UE nunca assegurou os turcos de que os iria ajudar a ultrapassar o problema militar curdo (Aydinli, 2002: 222), insistindo somente na dimensão étnico-política do problema. A consequência foi a criação, em paralelo, de uma sociedade turca «europeizada», mas céptica relativamente ao papel da UE na questão curda. Se Ancara cometeu o erro de ignorar a dimensão étnico-política do conflito, Bruxelas ignorou a dimensão violenta do mesmo. Contudo, como referiu o PKK no levantar de mais um cessar-fogo em Outubro, assim como Selahttin Demitras, presidente da Associação de Direitos do Homem de Diyarbakir, o problema curdo é agora também um problema da União Europeia.

Por parte dos EUA, a sua ausência face ao problema do PKK, quando tem tido uma política muito activa no que concerne à

vizinhança e em especial aos curdos do norte do Iraque, em nada contribuíram para a resolução do conflito, permitindo mesmo a criação de bases no Norte do Iraque que têm servido para atacar Ancara.

Apesar do problema curdo ter claras implicações para EUA e UE, a cooperação entre os dois lados do Atlântico para a resolução do conflito tem sido uma não-questão. Neste conflito, a Aliança Transatlântica não existe⁷, o que é interessante de constatar, tendo em conta que estamos perante um conflito que se desenrola no mais explosivo vértice da segurança internacional: Irão, Iraque, Síria e Turquia.

Referências bibliográficas

- ALPHER, Joseph (2000), «The Political Role of the EU in the Middle East: Israeli aspirations». In BEHRENDT, Sven and HANELT, Christian (eds.), *Bound to Cooperate: Europe and the Middle East*. Gütersloh: Betelsmann Foundation Publishers, 2000, pp. 193-206.
- AYDINLI, Ersel (2002), «Between Security and Liberalization: Decoding Turkey's Struggle with the PKK», *Security Dialogue*, vol. 33, n.º 2, Junho 2002, pp. 209-225.
- BARCHARD, David (1998), «The PKK and the Kurds» in *Turkey and the European Union*, Centre for European Reform, Londres, pp. 20-23.
- BARKEY, Henri J. (1993), «Turkey's Kurdish Dilemma», *Survival*, vol. 35, n.º 4, Inverno de 1993, pp. 51-70.
- BARKEY, Henri J. e FULLER, Graham E. (1998) *Turkey's Kurdish Question*, Rowman & Littlefield/Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Nova Iorque.

⁷ Apesar do PKK fazer, desde 2003, parte da lista de movimentos terroristas da NATO.

- BISCOP, Sven (2002), «Enlargement as a Tool for Conflict Resolution? Security Implications of the European Union's Mediterranean Enlargement», *5th Biennial Conference of the European Community Studies Association*, Toronto, 30 de Maio a 1 de Junho de 2002.
- BOZARSLAN, Hamit (2004), «La Question Kurde. Est-elle Souble dans l'Europe?» In ROY, Olivier (ed.), *La Turquie Aujourd'hui. Un pays européen?*, Universalis, Paris, pp. 81-92.
- COMISSÃO EUROPEIA (1998), *Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession*, Bruxelas.
- CORNELL, Svante (2001), «The Kurdish Question in Turkish Politics», *Orbis*, pp. 31-46.
- DALOGLU, Tulin (2005), «Turkey's Kurdish problem», *The Washington Times*, 16 de Agosto.
- GOKCEK, Gulriz Gigi (2002), «Ethnic Conflict and Interstate War: an Analysis of the Kurdish Problem», *International Studies Association Annual Meeting*, New Orleans, 27 de Março de 2002.
- KEYMAN, E. Fuat (2003), «Globalization, European Integration and Turkey», *Second ECPR Conference*, Malburg, Germany, 2003, pp. 18-21.
- KIRISCI, Kemal (1998), «The Kurdish Question and Turkish Foreign Policy», PrivateView, Outono de 1998, pp. 72-78.
- LARRABEE, Stephen e LESSER, Ian (2003), «Turkey and Europe» in *Turkish Foreign Policy in a Age of Uncertainty*, RAND, Santa Mónica, pp. 45-70.
- MANGO, Andrew (2005), *Turkey and the War on Terror*, Routledge, Londres.
- RUBIN, Michael (2005), «The Same War», *New York Sun*, 3 de Novembro.
- TURKISH DAILY NEWS (2005), «Ankara 'directionless' as US row over PKK deepens», 24 de Agosto.
- U.S. STATE DEPARTMENT (2004), «Turkey» in *Country Reports on Human Rights Practices 2003*, www.state.gov [10/02/05].

The Turks Today, escrito por Andrew Mango, antigo correspondente da BBC na Turquia, permite introduzir o leitor na realidade da Turquia do século XXI. Na mesma senda encontra-se o livro escrito pelo jornalista do *New York Times*, Stephen Kinzer, «Crescent and Star». Em português, o único livro recente disponível relativo à Turquia foi lançado por José Teixeira Fernandes, *Turquia, Metamorfozes de Identidade*. Para quem estiver interessado em conhecer de forma mais aprofundada o passado dos curdos, *A Modern History of the Kurds* de David McDowell é a melhor fonte possível de informação.

O *Turkish Daily News* (www.turkishdailynews.com.tr) e o *Zaman* (www.zaman.com) são em língua inglesa e permitem um acompanhamento actualizado e aprofundado da realidade turca.

Percepções transatlânticas sobre o conflito e a paz na Colômbia

MIGUEL BARRETO HENRIQUES*

O conflito na Colômbia aparece como aquele que se arrasta há mais tempo no panorama internacional, sendo mesmo perspectivado por alguns como um conflito insolúvel. Esta grande persistência do conflito, a importância geopolítica da Colômbia, bem como a questão do narcotráfico, intimamente ligada a este país, atraíram, desde há muito, atenção e interesse internacionais.

No que diz respeito aos EUA, a Colômbia sempre ocupou um lugar de algum destaque na sua agenda política. Desde logo, porque toda a América Latina é assumida pelos EUA como área sob a sua esfera de influência. A potência norte-americana assume-se claramente como um actor que pretende impor a sua hegemonia ao continente americano, procurando expandir os seus interesses políticos, estratégicos e económicos a toda a região. A Colômbia não é excepção. Mas a Colômbia vai aparecer como um centro de interesse fundamental para os EUA, essencialmente por duas razões: por um lado, a persistência neste país de um conflito interno, motivado pela existência de movimentos guerrilheiros marxistas; por outro lado, a emergência da Colômbia como

* Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de Coimbra.

a super-potência mundial do narcotráfico, o grande mercado abastecedor de droga. Assim, desde o tempo da Administração Nixon que se vai pôr em prática uma política anti-narcotráfico relativamente à Colômbia, primeiro esboço de uma luta contra a droga feita fora de portas, junto da «variável da oferta» do narcotráfico.

Mas, fundamentalmente, a Colômbia vai entrar no primeiro plano das prioridades e políticas de Washington em 2000, com a aprovação pela administração Clinton daquele que ficou conhecido como o Plano Colômbia. Este, sendo um plano que, à primeira vista, se destinava a resolver os grandes problemas que afectam a sociedade e economia colombiana, principalmente o narcotráfico, acabou por ter eminentemente um carácter securitário. Constituiu-se, sobretudo, como um vasto programa de contra insurgência, saldando-se num apoio militar massivo ao governo e forças armadas colombianas, que tornaram a Colômbia o terceiro maior beneficiário de ajuda pública americana, logo após Israel e o Egipto (Balencie e La Grange, 2005: 404). A abordagem norte-americana ao conflito na Colômbia tem sido assim de um cariz eminentemente militarizado. Fundamentalmente, os EUA apostam numa solução armada para o conflito colombiano, procurando, pelo apoio militar ao estado colombiano, permitir que este esmague as guerrilhas colombianas ou as obrigue a negociar (Welna e George, 2004). Este apoio político e militar massivo dos EUA à Colômbia tem permitido que os EUA gozem de uma enorme preponderância na região e de uma grande influência junto do governo de Bogotá. Esta influência tem-se materializado, nomeadamente, num claro seguidismo do estado colombiano aos EUA na maior parte dos dossiers internacionais (Balencie e La Grange, 2005: 404).

No que diz respeito ao elemento narcotráfico, factor central no conflito colombiano, ao ser estruturador da violência e sustentador económico dos movimentos insurgentes, o Plano Colômbia

assenta numa abordagem repressiva, da qual a face mais visível são as fumigações aéreas das plantações de coca, prática muito criticada pelos seus efeitos nocivos em termos ambientais, sociais e agrícolas.

Torna-se, no entanto, notório que o saldo desta política e abordagem militarizada e repressiva patrocinada pelos EUA e protagonizada pelo Plano Colômbia é manifestamente negativo. O conflito armado perpetua-se com alguma intensidade. As FARC estão mais activas e dinâmicas que sempre. Da mesma forma, apesar dos esforços da luta anti-droga, o narcotráfico poucos ou nenhuns reveses sofreu.

Toda esta situação política na Colômbia, o seu conflito armado, bem como as iniciativas norte-americanas têm tido também ecos e respostas do outro lado do Atlântico.

Sendo que a América Latina em geral, e a América Andina, em particular, nunca foram regiões prioritárias ou de interesse geoestratégico para a Europa e para a UE, a adesão da Espanha à CEE em 1986, país que ambiciona manter uma área de influência nesta região, outrora parte do seu império colonial, levou a que, progressivamente, uma sensibilidade e um interesse relativamente à América Latina se fosse desenvolvendo junto das instituições europeias e entre os estados-membros. A afirmação gradual de uma política externa da UE e a sua ambição de se constituir com um actor político internacional propagador de paz e estabilidade e empenhado na resolução de conflitos contribuíram também para que a UE e seus estados-membros se viessem progressivamente a interessar pelo conflito na Colômbia e a se empenhar na sua resolução.

A abordagem europeia ao conflito colombiano tem passado por uma atitude de um certo distanciamento relativamente à abordagem americana. A UE demonstrou, desde o início, uma clara resistência e relutância quanto ao Plano Colômbia, procurando manifestamente demarcar-se deste (Roy, 2003). A UE

tem procurado imprimir na Colômbia o seu cunho pessoal, pretendendo encontrar um papel na resolução do conflito e impor uma outra dinâmica à construção da paz. Esta tem passado essencialmente por uma abordagem alternativa às práticas em vigor, centrada numa procura de eliminação das raízes profundas do conflito, bem como numa busca de uma solução política negociada para o conflito.

Na verdade, a União Europeia e seus estados-membros defendem que a resolução do conflito colombiano não se deve colocar meramente no plano militar. Desta forma, tem recorrido a diversos instrumentos de *soft power*. Os principais instrumentos da UE no terreno são os seus programas de cooperação para o desenvolvimento. Estes têm vindo a ser concebidos e estruturados numa clara intenção de direccionar a sua cooperação para a meta da paz.

Particular importância deve-se atribuir aos chamados programas de desenvolvimento alternativo, projectos de apoio à substituição, por parte dos camponeses, do cultivo da coca por outros produtos económicos. Estes programas entram, todavia, claramente em choque e contradição com as políticas anti-droga patrocinadas pelos EUA, através do Plano Colômbia e da Iniciativa Andina contra a Droga. A contradição expressa-se, quer em termos de objectivos, quer em termos operacionais, uma vez que estes últimos, pela fumigação das plantações, tornam difícil ou inviável a substituição das culturas.

No mesmo sentido dos programas de desenvolvimento alternativo, foi instaurado, no quadro das relações UE-Comunidade Andina, um sistema de preferências generalizadas, que permite à Colômbia o acesso ao mercado europeu de produtos económicos isentos de barreiras alfandegárias, facilitando assim as actividades de substituição de cultivo de coca. Este sistema tem permitido que a maior parte das exportações colombianas para o mercado comum europeu estejam isentas de tarifas.

Ainda no quadro da relação UE-Comunidade Andina, há a salientar o diálogo político ao nível das plataformas UE-CAN, onde é recorrente a discussão sobre o conflito na Colômbia.

Mas, sobretudo um instrumento de iniciativa e patrocínio da União Europeia adquire particular relevância, no âmbito das políticas europeias para a paz na Colômbia — os Laboratórios de Paz. Situando-se num plano micro, são uma tentativa de criação de condições sociais, económicas e culturais para a paz, a nível *grass-roots*. São experiências que têm como objectivo desactivar as causas do conflito, procurando construir uma paz duradoura e propiciar um desenvolvimento sustentável. Afirmam-se como zonas de convivência pacífica e de apoio no terreno à implementação de acordos de paz. Constituem «laboratórios» de participação cidadã e diálogo em favor da paz, assim como mecanismos pacíficos de resistência e protecção da população civil (Laboratório de Paz, 2005).

O primeiro Laboratório de Paz constituiu-se na região de Magdalena Medio, estando já mais laboratórios a ser considerados e idealizados. Sendo indubitavelmente experiências louváveis e de grande importância no sentido da construção da paz e de criação de alternativas ao conflito na Colômbia, convém salientar que a sua avaliação está ainda, em grande medida, por ser feita, bem como medido o seu impacto na construção da paz.

Em paralelo com estas iniciativas no terreno, a União Europeia, bem como alguns dos seus estados-membros, têm-se empenhado no apoio a um processo de paz e na construção de uma solução política negociada para o conflito na Colômbia, nomeadamente através de esforços diplomáticos para servir como «facilitador» no conflito.

Há ainda que referir, relativamente à percepção transatlântica do conflito colombiano, que o 11 de Setembro colocou novos dados na mesa e novos elementos em jogo. A proclamação pelos EUA de uma luta global contra o terrorismo permitiu ao governo colombiano que a sua contra insurgência fosse enquadrada, junto de algumas instâncias, nesta mesma luta contra o terrorismo, levando

a que as guerrilhas colombianas passassem a ser designadas como grupos terroristas. Esta situação teve inclusive repercussões na outra margem do Atlântico, ao desencadear um processo que culminaria com a inclusão das FARC e do ELN na lista de organizações terroristas da UE. Este foi, de certa forma, um revés na estratégia europeia para o conflito colombiano, ao implicar, através da colocação do rótulo «organização terrorista», uma atitude europeia de uma certa inacessibilidade e falta de abertura para a negociação com as guerrilhas. Convém, no entanto, salientar que esta não foi uma perspectiva unívoca europeia. Foram patentes divergências entre os estados-membros, nomeadamente foi declarada a oposição da França e da Suécia (Roy, 2003), que entendiam que a inclusão dos movimentos guerrilheiros na lista de terroristas era contraproducente para a construção de uma solução negociada para a paz. Estas divergências internas europeias quanto à política que se deve seguir relativamente à Colômbia, não são, aliás, um caso isolado, como é recorrente em imensas matérias da política externa europeia. O Reino Unido sempre se mostrou próximo das posições norte-americanas relativamente à Colômbia, colocando-se ao lado dos EUA no apoio militar a Uribe na luta contra as guerrilhas (Schultze-Kraft, 2004). Também Espanha, nestas matérias, tem deambulado entre uma posição pró-americana e uma posição pró-europeia.

Convém todavia realçar que uma certa visão do conflito colombiano como uma mera luta de um estado democrático contra grupos criminosos e terroristas (Bustelo, 2004), que é, em grande medida, veiculada pelo governo de Bogotá e adoptada por Washington, não colhe grandes simpatias na Europa, que olha para o conflito como uma guerra civil e para os movimentos insurgentes como actores políticos.

Assim, fundamentalmente, as visões e abordagens norte-americana e europeia ao conflito colombiano funcionam como metáforas daquilo que estas duas entidades políticas representam, das suas idiossincrasias, potencialidades e limitações. Uma hiperpo-

tência, como os EUA, com interesses geoestratégicos que se estendem a todo o mundo, e com um enorme e incomparável poderio militar e diplomático, tem tido uma real capacidade de intervir e influenciar o desenrolar do conflito na Colômbia, da paz e da ausência dela, impondo a sua abordagem musculada e visão militarista do conflito.

Em oposição, a UE, potência civil, mas frágil em instrumentos militares ou mesmo políticos, tem feito uso do potencial dos seus instrumentos de *soft power*, como sejam a assistência humanitária, as relações comerciais e, principalmente, a cooperação para o desenvolvimento, em prol de uma construção progressiva da paz e de uma resolução pacífica do conflito. Contraditórias ou complementares as duas abordagens, o certo é que a estratégia em vigor para a resolução do conflito na Colômbia tem-se mostrado claramente ineficaz, sendo, por isso, notória a necessidade de uma nova estratégia para a paz. Nesta estratégia, a UE poderá ter uma voz e um papel a desempenhar. Resta saber se terá capacidade ou vontade de a desempenhar, ou se se aplicará no futuro a doutrina que tem prevalecido desde há muito no continente americano, protagonizada pela máxima de Monroe «A América para os Americanos». Sendo que a UE tem demonstrado, mesmo que timidamente, uma ambição em ser um actor de relevo num processo de paz na Colômbia, o fosso que se cavou entre a Europa e os EUA a respeito do Iraque pode levar a que a UE não procure ter na Colômbia mais um factor de tensão entre as duas margens do Atlântico (Castro, 2005), contribuindo, desta forma, para um prolongamento de uma abordagem militar ao conflito e, assim, para uma sua perpetuação.

Referências bibliográficas

BALENCIE, Jean-Marc e LA GRANGE, Arnaut de (org.) (2005), «Colombie», in *Les Nouveaux Mondes Rebelles. Conflits, Terrorisme et Contestations*, Éditions Michalon, Paris, 2000, pp. 397-409.

- BUSTELO, Mabel González (2004), «Europa debe proseguir hacia Colombia», CIP-FUHEM, Junho.
- CASTRO, Lourdes (2005), «Algo más sobre la mesa de Cartagena: «La unión europea va de retro»», *Boletín Quincenal*, n.º 401, CINEP: Centro de Investigación y Educación Popular, 23 de Fevereiro a 9 de Março.
- Laboratório de Paz (2005), <http://www.laboratoriodepaz.org/loader.php?1Servicio=Publicaciones&id=7&dPrint=1> (23-11-2005).
- ROY, Joaquín (2003), «Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process — From Good Intentions to High Frustration», *Working Paper*, n.º 11, The Dante B. Fascell North-South Center, University of Miami, Janeiro.
- SCHULTZE-KRAFT, Markus (2004), «EU-US wedge thwarts efforts in Latin America», *European Voice*, 14 de Outubro.
- WELNA, Christopher e LOPEZ, George A. (2004), «Para salir del atolladero: un nuevo liderazgo europeo en un proceso de paz colombiano», Documento de Trabajo, Europa Y Colombia Diplomacia y Sociedad Civil, CIP-Fuhem.

Existe uma vasta bibliografia sobre a Colômbia. Para uma compreensão do conflito e sua problemática, destacam-se obras como *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*, de Peter Chalk e Angel Rabasa, e *Elusive Peace: International, National, and Local Dimensions of Conflict in Colombia*, de Cristina Rojas e Judy Meltzer.

O Centro de Investigación para la Paz (CIP) de Madrid, tem um *site* altamente documentado sobre as questões da paz e da guerra na Colômbia, e, nomeadamente, no que diz respeito ao envolvimento dos EUA e da UE (<http://ciponline.org/colombia/>).

Também o *International Crisis Group* tem vindo a publicar e a disponibilizar *on-line*, com frequência, relatórios sobre a Colômbia (<http://www.crisisgroup.org/>).

Quanto à imprensa, o *Le Monde Diplomatique* tem um dossier *on-line* sobre a Colômbia, intitulado «L'Amérique Latine à l'heure colombienne» (<http://www.monde-diplomatique.fr/index/pays/colombie.html>) Para um acompanhamento e actualização quotidiana da situação na Colômbia poder-se-á consultar o jornal *El Tiempo*, o diário mais importante de Bogotá. (<http://eltiempo.terra.com.co/>).

2006, um ano decisivo para os «Balcãs Ocidentais»

PEDRO CALDEIRA RODRIGUES*

A opinião é unânime: 2006 vai revelar-se decisivo para o futuro dos designados Balcãs Ocidentais, a região do sudeste da Europa que engloba os principais países da antiga Jugoslávia (Croácia, Sérvia-Montenegro, incluindo Kosovo, Bósnia-Herzegovina e Macedónia), e ainda a Albânia.

São três os «cenários» que se perspectivam, distintos mas intimamente relacionados entre si: as negociações sobre o estatuto final do Kosovo, a entrada em vigor de uma nova Constituição na Bósnia-Herzegovina e o referendo sobre a independência do Montenegro (ambicionada pela actual liderança de Podgorica que pretende separar-se da Sérvia).

A «questão do Kosovo» constitui sem dúvida o problema mais delicado e as soluções que se perspectivam — sobretudo a concessão da independência total à província do Sul da Sérvia habitada por larga maioria de população albanesa e protectorado internacional desde a intervenção aérea da NATO contra a ex-Jugoslávia na Primavera de 1999 — arriscam-se a desestabilizar de novo toda a região.

* Jornalista da secção «Mundo» do jornal *Público*.

As preocupações europeias são legítimas, apesar do imobilismo que caracterizou a abordagem da Comunidade Económica Europeia (CEE), e depois União Europeia (UE) na sequência do Tratado de Maastricht (1992), face às guerras que destruíram a Jugoslávia na década de 1990. Um conflito interétnico muito violento que decorria junto às suas fronteiras e em grande medida «resolvido» por iniciativa dos Estados Unidos, sobretudo as guerras da Croácia (1991-1995) e da Bósnia-Herzegovina (1992-1995), mas também no Kosovo (1998-1999).

Após a transferência de todas as competências da União da Europa Ocidental (UEO, que desde 1954 assinalava a tentativa de desenvolvimento da segurança e da defesa na Europa) para a União Europeia (Tratado de Amesterdão), os instrumentos de intervenção em «cenários de crise» no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) acabaram por se revelar mais eficazes.

Na cimeira de Salónica, em Junho de 2003, os líderes da União assumiram finalmente, e por escrito, que «o futuro dos Balcãs se encontra no interior da UE». E posteriormente concordaram que o estatuto final do Kosovo deveria ser decidido em conversações directas entre sérvios e albaneses, mediadas pela ONU, para além de terem delineado um conjunto de princípios gerais para o diálogo. As condições da União incluíam a protecção da minoria sérvia, a rejeição do estatuto anterior a Março de 1999 (quando o Kosovo era governado directamente desde Belgrado) e ainda a recusa de uma partilha do território.

Para os responsáveis da UE, o futuro dos Balcãs passa a estar totalmente dependente da sua integração no «grande espaço europeu». Desde 1996, Bruxelas já injectou cerca de oito mil milhões de euros na ex-Jugoslávia (mais de metade desta quantia foi enviada para a Bósnia-Herzegovina) e em Dezembro de 2004 a União assumiu pela primeira vez a liderança de uma «missão internacional de paz», quando o comando da força da NATO na

Bósnia-Herzegovina (Sfor) foi transferido para a força multinacional da União Europeia (Eufor, 6500 homens). A maior missão militar da história da UE, com o objectivo de «promover a pacificação» em terras balcânicas.

A iniciativa militar foi acompanhada por diversas decisões políticas e que perspectivam uma adesão a médio prazo desses países. Apesar da rejeição da Constituição europeia nos referendos de Maio de 2005 em França e de seguida na Holanda — com o consequente aprofundamento da crise político-institucional —, a Comissão europeia permanece envolvida neste processo. Contudo, das seis repúblicas que sucederam ao violento desmembramento da antiga Jugoslávia federal fundada pelo marechal Tito, apenas a pequena e próspera Eslovénia garantiu a integração plena em 1 de Maio de 2004, quando se registou o maior alargamento comunitário (dez países).

A Croácia — devido ao apoio inequívoco da Áustria, que ameaçou comprometer o processo de aproximação de Bruxelas a Ancara — conseguiu garantir a confirmação sobre o início das negociações de adesão em 3 de Outubro de 2005 (em simultâneo com a Turquia) e quer aderir já em 2009, logo após as previsíveis integrações da Roménia e Bulgária (agendadas para 1 de Janeiro de 2007).

Mas foram também emitidos sinais para os casos «mais problemáticos». Assim, a cimeira europeia de 15 e 16 de Dezembro de 2005 concedeu à Macedónia o estatuto oficial de candidato à UE, uma eventual compensação pelos esforços na construção de uma «sociedade multiétnica» fixados no acordo de Ohrid de Agosto de 2001, na sequência dos violentos confrontos entre as comunidades macedónia e albanesa nos primeiros meses desse ano.

Já para a Sérvia-Montenegro e Bósnia-Herzegovina foram delineados objectivos menos ambiciosos e que passam pela concretização até final de 2006 de um acordo de estabilização e associa-

ção, primeira etapa para um processo de adesão que se prevê longo. Quanto à Albânia, um pouco mais avançada neste aspecto, preparava-se em finais de 2005 para concluir um acordo semelhante.

As conversações sobre o estatuto do Kosovo

O projecto que pretende «exportar a estabilidade para os Balcãs, em vez de importar a sua instabilidade», nas palavras do comissário para o Alargamento, Olli Rehn, também revela os receios sobre a eventualidade de novos conflitos étnicos junto às fronteiras da União, ou ainda a tentativa em controlar mais eficazmente o flagelo da migração clandestina e a criminalidade organizada.

A margem de manobra negocial destes países, sobretudo da «ostracizada» Sérvia-Montenegro e Macedónia (a Albânia ainda permanece um «caso à parte»), é no entanto muito reduzida, devido ao enorme atraso estrutural que têm vindo a acumular na última década e meia. No caso da Sérvia, ao desemprego, aos baixos salários, às consequências das várias guerras onde se envolveu — particularmente os ataques da NATO na Primavera de 1999 — juntam-se as permanentes pressões internacionais para a «cooperação plena» com o Tribunal Penal Internacional de Haia para a ex-Jugoslávia (TPIJ), relacionadas com a situação dos dois suspeitos mais procurados pela instância judicial *ad hoc* da ONU (os ex-líderes político e militar dos sérvios bósnios, Radovan Karadzic e Ratko Mladic), acusados de «genocídio e crimes de guerra» e que permanecem em fuga. Um factor que poderá comprometer o Acordo de estabilização e associação com a União, como já foi admitido por Bruxelas.

O início em Novembro de 2005 ficou também assinalado pelo início das conversações preliminares sobre o estatuto final do Kosovo, que decorrem sob a égide da ONU, outro passo para a tentativa de «estabilização definitiva» desta região dos Sul dos Balcãs.

Actualmente, a na sequência de importantes e abruptas alterações demográficas registadas sobretudo no último século, cerca de 90% dos cerca de dois milhões de habitantes do Kosovo — uma região de fortes tradições multiétnicas e multiculturais, berço do primeiro Estado nacional sérvio fundado no século XI e onde se situavam as principais referências religiosas e culturais ortodoxas —, é constituída por albaneses, na generalidade com um profundo sentimento independentista.

O início das conversações oficiais e directas programadas para inícios de 2006 em Viena, mediadas pelo enviado especial da ONU e ex-presidente da Finlândia, Martti Ahtisaari, vão ser assinaladas por profundas divisões entre os principais actores envolvidos: os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China), a União Europeia no seu conjunto, a liderança da Sérvia e as diversas facções albaneses representadas nas instituições semi-autónomas eleitas na província após o final da «guerra do Kosovo», em Junho de 1999.

Os contactos exploratórios de Ahtisaari em Belgrado e Pristina, em Novembro de 2005, foram reveladores das dificuldades que aguardam a mediação internacional. A formação da equipa negocial sérvia, anunciada em finais de Novembro, exprimiu as divergências internas que predominam no país entre o bloco apoiado pelo presidente da Sérvia Boris Tadic, definido como um «pró-ocidental», e o primeiro-ministro Vojislav Kostunica, considerado um «nacionalista moderado».

Kostunica, cuja maioria parlamentar permanece dependente dos sectores mais nacionalistas — uma sondagem independente divulgada em finais de Dezembro de 2005 colocava o ultranacionalista Partido Radical Sérvio (SRS) à frente das intenções de voto —, continua a ser apresentado pelos seus apoiantes como um firme defensor da preservação da soberania sérvia do Kosovo. Com frequência, este bloco acusa «círculos estrangeiros» como os

instigadores de uma «conspiração» destinada a fazer fracassar este «projecto nacional».

Quanto a Tadic, aguarda-se que continue a insistir na sua ideia central sobre a formação de «entidades étnicas» no Kosovo, destinadas a proteger os sérvios kosovares que ainda «resistem» na província. Recorde-se que após a instauração do protectorado internacional e a entrada das forças da NATO na província em Junho de 1999, mais de 200 mil sérvios abandonaram a região, sobretudo em direcção a regiões da Sérvia «mais seguras», permanecendo com um estranho estatuto de «deslocados» dentro do próprio país.

Independência total, condicional ou partilha?

Apesar de as negociações ainda se manterem em fase preliminar, diversos factores apontam para que o Kosovo, pelo menos até à sua eventual adesão à União Europeia, se mantenha um território com as prerrogativas de um estado, mas sem a concessão de uma soberania ou independência total.

Apesar de a parte albanesa excluir qualquer hipótese que não contemple a independência, os principais partidos dos albaneses kosovares poderão ser forçados a admitir eventuais soluções «transitórias» e que não serão bem recebidas pela sua população. Neste aspecto, a questão crucial vai residir na tentativa de controlar as formações mais radicais, que possuem capacidade para organizar atentados violentos ou tumultos em larga escala, como ficou patente nos acontecimentos de Março de 2004 por toda a província, que provocaram 19 mortos, centenas de feridos e milhares de desalojados entre as comunidades não-albanesas.

Para estes grupos, um cada vez mais acentuado desequilíbrio demográfico entre a população albanesa local e as restantes «etnias» constitui um argumento decisivo a ser utilizado na mesa negocial. No entanto, o comportamento destas facções é imprevi-

sível, e a morte em 21 de Janeiro de 2006 do presidente do Kosovo, o albanês nacionalista e conservador moderado Ibrahim Rugova, poderá estimular as formações radicais provenientes do oficialmente extinto Exército de Libertação do Kosovo — (UÇK, que combateu as forças sérvias na província) e defensoras a independência total — para novas aventuras de tipo militar. O desaparecimento de Rugova constitui um novo factor de destabilização, e vai implicar decerto uma recomposição do cenário político interno e novas medições de força entre as diversas «sensibilidades» albanesas. A primeira consequência residiu no adiamento do início das conversações directas sobre o estatuto do protectorado para o mês de Fevereiro.

Apoio dos Estados Unidos às pretensões albanesas

Nestas conversações cruciais, os albaneses encaram os Estados Unidos como os principais apoiantes da sua causa independentista, e o importante *lobby* albanês nos EUA já iniciou os preparativos para o início das negociações. As autoridades de Pristina estão seguras que a administração da Casa Branca vai optar por uma solução que beneficie a parte albanesa, como aliás já sucedeu nas negociações de Rambouillet (França) de inícios de 1999, cujo fracasso justificou o início da campanha aérea da NATO contra a ex-Jugoslávia (Sérvia e Montenegro) justificada pela «questão do Kosovo» e a repressão exercida por Belgrado sobre a maioria albanesa local.

Na ocasião, e após uma reunião de emergência com a delegação albanesa, a então secretária de estado dos EUA, Madeleine Albright, apadrinhou um conjunto de exigências «maximalistas» de seguida apresentadas à parte jugoslava (Milosevic ainda permanecia no poder) e que passavam pela realização de um referendo sobre a independência do Kosovo num prazo de três anos,

para além da «possibilidade» em permitir o trânsito militar da NATO pelo território da Sérvia.

Como se previa, Belgrado não podia aceitar este ultimato, as negociações foram declaradas fracassadas e em 24 de Março as primeiras bombas da NATO eram lançadas sobre a capital sérvia. O rescaldo desta guerra, que originou um enorme fluxo de refugiados, inicialmente albaneses e de seguida sérvios, consistiu na instauração de um protectorado internacional na província dirigido por uma missão local da ONU (Unmik), na retirada das forças militares e policiais sérvias e na instalação de um contingente multinacional da NATO (Kfor, na sequência dos acordos de Kumanovo de Junho de 1999). Dos 60 mil soldados inicialmente enviados ainda permaneciam no terreno, em finais de 2005, 17 mil militares.

Alguns sectores da actual mediação internacional têm sugerido a hipótese de reconhecimento do que foi designada por «independência condicional», apesar de os líderes albaneses locais excluírem publicamente esta hipótese e continuarem a insistir na «independência total». Numa confirmação da profunda fractura entre as duas partes, Belgrado também rejeitou a eventualidade desse estatuto para a sua província do Sul.

No entanto, a hipótese de uma partilha ou divisão do Kosovo entre uma zona Norte, onde se concentra a maioria da população sérvia ainda fixada na província, e um Sul de hegemonia albanesa também parece afastada, devido à forte oposição de Washington. «Somos contrários a qualquer alteração das fronteiras no Kosovo, e em termos gerais opomo-nos a qualquer alteração das fronteiras no conjunto dos Balcãs. Desde há seis anos que não se regista uma alteração da situação, mas agora têm de ocorrer mudanças. Noventa por cento da população é albanesa e devemos ouvir e respeitar as suas opiniões», considerou no início de Dezembro de 2005 em Ljubljana o secretário de estado-adjunto da Casa Branca, Nicholas Burns.

Uma mensagem que não podia ser mais clara, e que vai ao encontro das ambições albanesas, com fortes antecedentes. Em 1981, os albaneses kosovares — que então possuíam um amplo grau de autonomia no quadro da República Socialista Federativa da Jugoslávia fundada pelo marechal Tito após a Segunda Guerra Mundial —, revoltaram-se para exigir mais direitos e o resultado foram dezenas de mortos, feridos e detenções após uma intervenção «exemplar» do exército federal. E em 1992, numa resposta à decisão do então presidente da Sérvia Slobodan Milosevic, que três anos antes tinha decretado a anulação do estatuto de autonomia do Kosovo, os dirigentes albaneses organizaram um «referendo clandestino», não reconhecido por Belgrado, que se pronunciou pela independência.

Neste aspecto, as opções são reduzidas: o Kosovo possui uma larga maioria de população albanesa, mas na região habitam ainda entre 100 a 200 mil sérvios ortodoxos, para além de muitas outras «etnias» minoritárias (ciganos, turcos, etc.), que poderão desaparecer em definitivo devido à persistente pressão albanesa.

O «factor» Milosevic

O cenário de violência quase quotidiana contra os enclaves sérvios que subsistem na província — um sinal emitido pelos radicais albaneses sobre a sua determinação em excluir todas as opções que não contemplem a independência total da província —, também constitui outro factor de preocupação. Diversos dirigentes sérvios kosovares têm considerado que a inacção dos representantes internacionais face às actividades dos nacionalistas radicais albaneses é motivada pelo receio de retaliações contra as forças internacionais instaladas na província.

Esta perspectiva foi reforçada pela decisão do Tribunal Penal Internacional de Haia para a ex-Jugoslávia (TPIJ), que em Novembro de 2005 decidiu libertar Fatmir Limaj e Isak Musliu, membros

do extinto UÇK e indiciados por crimes de guerra contra populações civis não-albanesas durante o conflito no Kosovo (1998-1999). Os próprios políticos liberais sérvios criticaram a deliberação, na generalidade considerada uma decisão política.

O ministro da Sérvia-Montenegro para os direitos humanos e das minorias, Rasim Ljajic, foi mais incisivo, ao relacionar a libertação dos dois suspeitos albaneses com o pedido para «dividir» o julgamento do antigo presidente da Sérvia e da Jugoslávia (Sérvia e Montenegro), Slobodan Milosevic (extraditado para o TPIJ em Junho de 2001), com o objectivo de concluir, em primeiro lugar, o «dossier» dedicado ao Kosovo, apesar de cronologicamente ter sido o derradeiro conflito a dilacerar a ex-Jugoslávia. «É difícil convencer alguém na Sérvia de que se trata de uma coincidência. Isto significa um recuo no processo em promover a confiança no tribunal», referiu o ministro na ocasião.

Diversos sectores da sociedade sérvia, com destaque para as correntes mais nacionalistas, consideram que o objectivo do TPIJ consiste em fazer coincidir a condenação de Milosevic pelos crimes alegadamente cometidos pelas forças militares, paramilitares e policiais sérvias no Kosovo, com o decurso das negociações sobre o estatuto final da província, provocando desta forma um forte impacto na «opinião pública internacional». Por sua vez, a libertação de Limaj e Musliu teria por objectivo emitir a mensagem de que as unidades militares albanesas afinal não cometeram crimes considerados graves.

A «cacofonia» europeia

Apesar de Bruxelas ter delineado uma posição de princípio comum, diversos estados-membros da UE também têm vindo a manifestar divergências face à questão do estatuto final do Kosovo, perceptíveis logo os primeiros contactos informais patrocinados pela ONU.

Assim, círculos diplomáticos indicaram no início de Dezembro de 2005 que diversos estados-membros — incluindo a República Checa, Eslovénia, Espanha, Grécia e Itália — manifestaram de forma pública ou privada as suas próprias ideias, e que em alguns casos ultrapassam a posição formal comum da União.

No momento em que o enviado especial da ONU anunciava o início das negociações entre Belgrado e Pristina, o primeiro-ministro checo Jiri Paroubek sugeria que a melhor solução poderia passar pela partilha do Kosovo. «A divisão do território ao longo de linhas étnicas pode constituir uma solução. A parte Norte do Kosovo pertenceria à Sérvia e à maioria da parte Sul seria fornecido o estatuto de nação independente», defendeu.

A sugestão checa, que não coincide com os objectivos gerais enunciados por Bruxelas, foi contrariada pelo Presidente da Eslovénia (uma ex-república da extinta Jugoslávia), Janez Drnovsek, que em inícios de Novembro de 2005 apresentou um plano que perspectiva a «independência total de um Kosovo indivisível». De imediato, o Ministério dos Negócios Estrangeiros esloveno foi forçado a declarar publicamente que a iniciativa do Presidente «não reflectia» a posição do executivo... A esta «cacofonia» de opiniões juntou-se ainda o presidente da Roménia Traian Basescu que numa visita a Paris, no âmbito do processo de adesão da Roménia à UE, defendeu uma ampla autonomia para o Kosovo que não implique a independência de facto. Uma proposta bem acolhida em Belgrado mas muito criticada em Pristina.

A permanência destas opiniões divergentes colocam legítimas dúvidas sobre a capacidade dos europeus em enfrentar, e ultrapassar, este enorme desafio. Como concluiu em Abril de 2005 um relatório elaborado por uma comissão internacional independente presidida pelo primeiro-ministro italiano Giuliano Amato, é necessária uma «nova estratégia» para «impedir que os Balcãs Ocidentais se tornem no buraco negro da Europa». De acordo com as conclusões deste grupo, que reuniu duas dezenas de ex-responsáveis

políticos e especialistas, o modelo clássico de alargamento concebido na década de 1990 para a Europa Central e do Leste «é inadequado às condições que prevalecem nos Balcãs», devido à fragilidade das estruturas estatais nestes países. Assim, concluiu-se que à UE restam apenas duas soluções: a função de «potência neocolonial» na gestão de quase-protectorados, à semelhança do que tem sucedido no Kosovo e na Bósnia, ou um processo destinado a acelerar a sua aproximação à União, propondo a partir de finais de 2006 a concretização de um roteiro «com o objectivo de promover a adesão para 2014-2015». Um tempo considerado no entanto «demasiado longo» por muitos observadores.

Qualquer solução para o Kosovo terá ainda inevitáveis consequências em toda a região. A mais receada consiste nos reflexos de uma eventual independência total da província sérvia nas regiões da Bósnia com maioria de população sérvia e croata, que poderiam ser tentadas a declarar independências unilaterais e juntar-se aos seus «estados-mãe». A tentativa de reforço das frágeis instituições centrais e a nova Constituição da Bósnia-Herzegovina — que deverá alterar o actual sistema de municípios, cantões, duas entidades, um distrito e um distante governo central — constituem medidas de prevenção destinadas a tentar evitar semelhante cenário. Quando se aproxima o primeiro centenário do início da Primeira Guerra Mundial, os Balcãs permanecem uma região muito volátil, e imprevisível.

Entre os livros mais interessantes sobre a história da região dos Balcãs, recomendamos Leften Stavros Stavrianos (2000), *The Balkans since 1453*, New York University Press, Nova Iorque e ainda Misha Glenny (2000), *Balkans, 1804-1999. Nationalism, War and the Great Powers*, Granta Books, Londres. O livro de John Reed, *A Guerra dos Balcãs*, Editorial Caminho, Lisboa, 1997, constitui um interessante apontamento sobre as guerras balcânicas de 1912-1913, à semelhança das reportagens de Leon Trotsky também publicadas (não existe tradução portuguesa). *A Jugoslávia*, de Catherine Samary, Edições Delos, Lisboa, 1973, é um pequeno livro sobre as contradições da Jugoslávia federal fundada pelo marechal Tito após a Segunda Guerra Mundial.

Existem dezenas de publicações sobre os conflitos na ex-Jugoslávia (1992-1999), mas destaque-se um «clássico» Laura Silber and Allan Little (1995), *The Death of Yugoslavia*, Penguin Books, Londres, e ainda alguns livros escritos por portugueses: Carlos Santos Pereira (1999), *Da Jugoslávia à Jugoslávia. Os Balcãs e a nova ordem europeia*, Edições Cotovia, Lisboa, 3.^a edição; Stevan Niksic e Pedro Caldeira Rodrigues (1996), *O Vírus Balcânico. O caso da Jugoslávia*, ed. Assírio & Alvim, Lisboa, e o livro-reportagem de Ricardo Alexandre (2002), *Por Uma Vida Normal. Guerra e Paz na Jugoslávia*, Campo das Letras, Porto. Ainda, a viagem de François Maspéro pela Albânia, Macedónia, Bulgária e Roménia *Balkans-Transit*, Seuil, Paris, publicado em 1997.

Na internet, destaque para o site Courrier des Balkans: <http://balkans.courriers.info/>. Sugerem-se ainda, alguns sites institucionais: <http://www.nato.int/kfor/>, <http://www.un.org/icty/> e, uma página relacionada com o Kosovo <http://www.zmag.org/ZMag/kosovo.htm>.

Os Estados Unidos e a União Europeia face ao conflito sudanês: convergências e divergências de interesses e estratégias

TERESA DE ALMEIDA CRAVO*

Outrora um importante palco da rivalidade bipolar, o Sudão tornou-se num exemplo paradigmático das dinâmicas internas que animaram, por largos anos, grande parte dos conflitos do continente africano. Votado ao ostracismo no quadro de uma renovada agenda internacional, este país foi excluído do panteão das parcerias estratégicas norte-americana e europeia durante toda a década de 1990. A centralidade das políticas energéticas para o século XXI e o 11 de Setembro recuperaram a sua relevância e, ainda sob o pano de fundo do conflito interno, puseram a nu as potencialidades e os limites da actuação transatlântica neste tipo de contextos.

O Sudão em guerra com o regime

O projecto nacionalista sudanês, que preconiza um estado indissociável da identidade árabe-muçulmana, no interior de uma fronteira nacional única e indivisível, está na origem do conflito mais longo do continente africano que remonta ao ano anterior à independência do Sudão em 1956.

* Assistente em Relações Internacionais na Universidade de Coimbra.

Não reconhecendo a constituição multi-étnica e religiosa do país e recusando a partilha do poder político, o regime de Cartum tem governado subjugando os restantes grupos etno-religiosos do sul e os muçulmanos não-árabes do leste e oeste do território, gerando uma forte resistência que, no caso do sul — de população africana maioritariamente cristã e animista e com um passado colonial de separação —, rapidamente se tornou armada. O único interregno deste conflito, de 1972 a 1983, correspondeu, precisamente, aos anos em que vigorou um acordo de autonomia, que pretendia fazer frente à tendência secessionista desta região. Quando este acordo foi revogado unilateralmente pelo governo, após a descoberta de petróleo nessas áreas, seguiu-se uma nova fase do conflito, que se prolongaria pelos 20 anos seguintes, agora com um novo actor político-militar — o SPLM/A (Movimento/Exército de Libertação Popular do Sudão). O regime fundamentalista islâmico, que tomou o poder na sequência do golpe de Estado de 1989, era oposto a qualquer concessão que pudesse minar a política exclusivista que pautava a governação desde a transição do colonialismo e combateu violentamente o secularismo e a reivindicação de auto-determinação defendidos pelo SPLM/A. Beneficiando das receitas do petróleo nacional, foi adiando as tentativas de negociação de um acordo de paz até 2002, altura em que, sob a égide do IGAD (Autoridade Intergovernamental de Desenvolvimento), finalmente se fizeram progressos.

O ressentimento regional contra Cartum não está, porém, limitado ao sul. A rebelião na região de Darfur rebenta justamente em 2003, ao se aperceber do compromisso favorável alcançado pelo SPLM/A, após décadas de guerra civil (Prunier, 2005). Comungando dos mesmos objectivos de partilha de poder político e de riqueza, embora não da dissensão religiosa, esta contestação armada em Darfur, brutalmente reprimida, atinge e desafia o centro do governo de Cartum a partir da periferia. Um fenómeno que poderá ainda alastrar-se ao leste do país e cujo fim só se

vislumbrará mediante uma profunda mudança na relação de poder entre o governo, liderado pela minoria árabe-muçulmana e fortemente comprometido com os seus interesses, e os restantes grupos identitários do país — corroborando, assim, a noção da indivisibilidade tanto da guerra como da paz no Sudão (Ferreira, 2005: 60).

Entre a recompensa e a punição

Para um conflito que terá feito perto de dois milhões de mortos, quatro milhões de deslocados e foi caracterizado como uma crise humanitária constante, a extensa guerra civil africana tardou em merecer a atenção da comunidade internacional. Sempre presente ao longo das várias fases de relacionamento entre o Sudão e os estados norte-americano e europeus, a pressão externa, pautada pelo recurso variável à estratégia do «pau» e da «cenoura», nem sempre favoreceu o processo de transição para uma paz duradoura. O recente empenho transatlântico — motivado pelas perspectivas de uma nova fonte petrolífera e também pela renovada desconfiança internacional de regimes fundamentalistas — que culminou com a assinatura do Acordo Geral de Paz, em Janeiro de 2005, foi, por isso, encarado com particular optimismo.

As relações com os Estados Unidos

Determinada por imperativos geoestratégicos inconstantes, a política dos EUA em relação ao Sudão sofreu mudanças drásticas nas últimas décadas, oscilando entre os dois extremos — «estado-âncora» e «estado-pária».

Inicialmente alinhado com a URSS e integrando a lista de inimigos no contexto bipolar, Cartum só se tornaria num parceiro estratégico de Washington a partir dos anos 70. A sua importância

foi, no entanto, crescente, transformando-se rapidamente no estado-pivô do bloco anti-comunista no corno de África. Com o intuito de contrariar a influência da Líbia e da Etiópia na região, a superpotência levou a cabo uma ajuda militar massiva ao Sudão, que tornou este país africano, no início dos anos 80, no sexto maior receptor de ajuda militar norte-americana (Connell, 2001). Grande parte do armamento foi, porém, canalizada pelo regime de Cartum para a guerra civil que entretanto ressurgira no sul do país.

Face ao desanuviamento da Guerra Fria e também à dificuldade de exploração do petróleo devido ao conflito armado, o Sudão começou a perder o interesse para a superpotência. A acrescer à quebra de relevância do país, o golpe de estado de 1989, que colocou no poder o regime extremista militante de al-Bashir e al-Turabi, veio provocar a suspensão da ajuda bilateral dos EUA. O distanciamento acentuar-se-ia irremediavelmente com George Bush Sr., como consequência do apoio do Sudão ao Iraque na Guerra do Golfo de 1991 e da sua colaboração crescente com as guerrilhas islâmicas que operavam na região.

Com Bill Clinton, a confrontação com Cartum tornou-se evidente e foi marcada por vários episódios de hostilidade. Washington investiu numa campanha internacional para ostracizar o governo sudanês, influenciado sobretudo pelas organizações de direitos humanos e pelos grupos religiosos e anti-escravatura que, movidos pelas atrocidades cometidas no decorrer do conflito, colocaram o Sudão na lista das suas prioridades e pressionaram a administração norte-americana a manter o isolamento aos extremistas sudaneses. No campo diplomático, isso significou catalogar o Sudão como «estado patrocinador de terrorismo»¹; apoiar a

¹ O Sudão foi adicionado à lista do Departamento de Estado norte-americano de países «que têm repetidamente apoiado actos de terrorismo internacional» em 1993 e mantém-se actualmente, juntamente com mais 5 países: Coreia do Norte, Cuba, Irão, Líbia e Síria. Ver mais informações em <http://www.state.gov/s/ct/c14151.htm>.

oposição regional; pressionar para a imposição de sanções multilaterais ao Sudão como punição pela não-extradição dos três egípcios suspeitos da tentativa de assassinato do presidente Mubarak, em Junho de 1995; apresentar, junto da Comissão de Direitos Humanos, projectos de resolução condenando o Sudão por violações graves de direitos humanos; e impedir a eleição deste país como membro não-permanente do Conselho de Segurança em 2000. No campo militar, Washington bombardeou, em 1998, uma fábrica farmacêutica em Cartum, suspeita de produção de armas químicas e de envolvimento com os bombistas que tinham atacado as embaixadas norte-americanas em Nairobi e Dar-es-Salaam. No campo económico, impôs sanções bilaterais em 1997, restringindo as importações e exportações e proibindo o investimento económico norte-americano no país (Autesserre, 2002).

Respondendo às tentativas de aproximação de Cartum e pressionado tanto pelas organizações de direitos humanos e grupos religiosos como pelas empresas petrolíferas para se envolver directamente na resolução do conflito armado, a nova administração de George W. Bush nomeou, logo no início do seu mandato, um enviado especial para a assistência humanitária e um enviado especial para a paz no Sudão, encarregue de assistir as partes beligerantes no processo de negociação (cf. Fullilove, 2005). Cartum ganhou ainda mais relevância para Washington na sequência do 11 de Setembro de 2001. Receando ser alvo de uma intervenção, dado o seu acolhimento a Bin Laden entre 1990 e 1996, assim que os EUA solicitaram o apoio de todos os países na luta global contra o terrorismo, o governo sudanês apressou-se a anunciar a sua cooperação.

A normalização das relações foi, contudo, interrompida pelos acontecimentos em Darfur. A mediatização das atrocidades patrocinadas pelo governo sudanês tornavam politicamente impossível para Washington reabilitar o Sudão como parceiro estratégico. Em vez disso, a administração Bush fez pressão para a imposição de

sanções multilaterais e, face à intransigência de Cartum, aumentou a gravidade da sua retórica e caracterizou a política do governo em Darfur como genocídio. A utilização desta palavra, a escassas semanas das eleições, implicou o apoio de uma combinação pouco provável de grupos religiosos, apoiantes liberais da figura da intervenção humanitária, afro-americanos e conservadores anti-islâmicos radicais (cf. Straus, 2005). Esta jogada eleitoral, em que Darfur se tornou tema de campanha, incorreu, porém, num erro grave: a abstenção de intervir depois de tal declaração minou o significado e a importância da invocada Convenção das Nações Unidas sobre Genocídio. Praticamente isolados nesta classificação e já comprometidos com o Iraque, em tropas e em credibilidade, os EUA estavam, logo à partida, incapacitados para liderar uma intervenção humanitária naquela região. Na verdade, reeleito George Bush e passados largos meses, não obstante o papel central no acordo de paz com o sul, Washington em nada favoreceu a reversão da grave situação que se vive em Darfur e que se continua a deteriorar presentemente, apesar das recentes rondas de negociação.

As relações com a União Europeia

Em resposta aos desafios desencadeados pelas alterações no sistema internacional, a década de 90 é marcada por novas regras no relacionamento entre a Comunidade Europeia e os países menos desenvolvidos. Enfrentando, muitos deles, a realidade ou o risco do conflito armado, a sua prevenção e resolução tornam-se centrais para a política externa europeia do pós-Guerra Fria. Enquanto doador multilateral incontornável, grande parte do potencial da Comunidade para desempenhar um papel relevante nesta matéria provém de um dos instrumentos mais poderosos à sua disposição — a cooperação para o desenvolvimento. Assim, abandonando a neutralidade que tinha pautado a sua abordagem até então, a nova ordem internacional introduz uma progressiva

politização dos princípios que norteiam este relacionamento, o que significou um aumento abrupto da condicionalidade e uma ingerência mais declarada nos assuntos internos dos países-alvo.

A primeira decisão de suspender a cooperação financeira no quadro das Convenções de Lomé com os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico), por violações graves dos direitos humanos e dos princípios democráticos, data de Março de 1990 e diz respeito precisamente ao Sudão, na sequência do golpe militar do ano precedente. Esta medida não implicou, no entanto, nenhuma restrição aos investimentos dos estados-membros na indústria de petróleo sudanesa e foi apenas acompanhada de um embargo ao armamento, decretado em 1994.

A UE só voltaria a empenhar-se no diálogo político com o governo de Cartum meia década depois, em Novembro de 1999, com o intuito de normalizar as relações e agendar a retoma dos programas de ajuda ao desenvolvimento. Numa altura em que o governo sudanês se mostrava interessado em recuperar esta relação estratégica para quebrar o isolamento internacional e se iniciava a exportação em grande escala do petróleo do sul, a reaproximação surgiu, mantendo-se, porém, intacta a regra da condicionalidade política nas conversações, debruçando-se estas sobre temas como os direitos humanos, a democracia e boa governação, o terrorismo e o processo de paz.

A opinião pública internacional começou, contudo, a pesar na política europeia, apontando para o impacto da exploração do petróleo no exacerbar do conflito e na deterioração dos direitos humanos. A Coligação Europeia sobre o Petróleo do Sudão, a *Christian Aid* e a *Human Rights Watch*² denunciaram os resultados

² V. o *site* da European Coalition on Oil in Sudan (<http://www.ecosonline.org/>) e os relatórios da *Christian Aid* («The scorched earth: oil and war in Sudan», 2001, <http://www.christian-aid.org.uk/indepth/0103suda/sudanoil.htm>) e da *Human Rights Watch* («Sudan, Oil, and Human Rights», Setembro de 2003, <http://www.hrw.org/reports/2003/sudan1103/>).

devastadores das explorações para as populações que habitam essas zonas, sujeitas a deslocamentos forçados, à forte militarização e à política de terra queimada por parte do regime de Cartum, e não pouparam as empresas ocidentais mais visadas nos seus relatórios — Lundin (Suécia/Suíça), OMV (Áustria) e Talisman (Canadá) — de acusações de cumplicidade, exigindo a sua retirada³. Rendendo-se às provas, a UE exprimiu finalmente a sua preocupação com os graves abusos de direitos humanos directamente relacionados com a exploração do petróleo no Sudão e a perpetuação do conflito e decidiu tornar o seu apoio ao processo de paz prioritário, coordenando os esforços com o resto da comunidade internacional que estava envolvida com o IGAD nas negociações.

A assinatura do Acordo Geral de Paz abriu um novo capítulo nas relações entre o Sudão e a UE. No quadro do Acordo de Cotonou de 2002, a União tinha já reservado para o Sudão aproximadamente 400 milhões de euros para o período de 2002-2007. Este compromisso foi apresentado como um sinal de apoio político ao processo de paz mas somente concretizado em Janeiro de 2005, na sequência do acordo entre as partes beligerantes. A assinatura do Documento Estratégico de Cooperação para o período 2005-2007, elaborado em consulta com o governo e o SPLM/A, libertou por fim os fundos congelados, a ser distribuídos de forma igualitária pelo norte e pelo sul do país, em especial nas áreas da segurança alimentar e educação, mas também boa governação, apoio institucional e deslocados internos. A ajuda humanitária, que nunca chegou a ser suspensa e atingiu mais de 500 milhões de euros nesta década e meia, mantinha-se igual-

³ Estas empresas acabaram por ceder à pressão das organizações de direitos humanos e vender as suas concessões, entre 2002 e 2003, tendo sido substituídas por empresas asiáticas. A Lundin vendeu parte da sua exploração acordada em 2001 mas manteve uma parceria que irá retomar em 2006, nesta nova fase pós-acordo de paz.

mente. Os recursos disponibilizados evidenciam a prontidão dos Estados europeus para custear os «dividendos da paz», embora estejam dependentes dos progressos alcançados no processo de transição. Na realidade, a UE deixou claro que não dava um cheque em branco a Cartum, na medida em que o reinício da cooperação com o Sudão será progressivo, tendo em consideração a efectiva implementação do acordo celebrado e também o restabelecimento da paz na região de Darfur.

As perspectivas transatlânticas e o desafio chinês

Não obstante as diferenças nos caminhos percorridos até aqui, podemos ver na actuação dos EUA e da UE um exemplo de complementaridade, especialmente se nos centrarmos nos mais recentes desenvolvimentos tendentes à construção da paz no Sudão. A vontade política, traduzida em meios financeiros, de cooperar na fase inicial da reconstrução pós-acordo pode ser aferida pela participação activa de ambos os actores na conferência de doadores de Oslo, em Abril de 2005⁴, assim como pela partilha de encargos na ajuda humanitária a Darfur⁵. Também o contributo para a missão da União Africana nesta região parece ser mais um elemento de convergência: UE (via «African Peace Facility») e EUA (via «Africa Contingency Operations Training Assistance») estão apostados em apoiar operações africanas de manutenção da paz no continente,

⁴ De entre os maiores contribuidores destacam-se, claramente, o conjunto dos países europeus e Washington: EUA (850\$), UE (765\$), Reino Unido (545\$), Noruega (250\$) e Holanda (220\$) (BBC, 2004).

⁵ À semelhança do sul do território, os EUA são o maior doador em Darfur, assegurando 42% da assistência concedida desde o início da crise em 2004. A Comissão Europeia é o maior doador multilateral (12,5% do total) e outros países europeus ocupam os lugares seguintes dos principais doadores: Reino Unido (14,2%), Alemanha (4,8%), Holanda (4,3%) e Noruega (2,1%) (Office of the UN Resident and Humanitarian Co-ordinator for the Sudan, 2005).

como um investimento na capacitação dos recursos internos de resolução de conflitos que serve, necessariamente, o intuito de manter uma intervenção indirecta em África.

Embora imprescindível nesta fase, tal concertação de esforços pode, todavia, não passar de um «*quick fix*», visando retirar dividendos económicos da normalização das relações com o Sudão. O futuro deste país dependerá, em grande medida, de um verdadeiro empenho a longo prazo e da convergência de objectivos e políticas entre EUA e UE no sentido de uma paz sustentável.

Convém referir, contudo, que as perspectivas transatlânticas relativamente à paz no Sudão têm vindo a ser progressivamente desafiadas por um novo actor, cuja presença no continente africano na última década é impreterível analisar.

A braços com um pujante crescimento económico, a China tornou-se ávida por recursos energéticos no exterior, assim que a produção interna deixou de corresponder às colossais necessidades. Actualmente o segundo maior consumidor e importador de petróleo, não surpreende que a segurança energética se tenha transformado numa área de interesse vital para Pequim, determinando um elevado empenho na diversificação das suas fontes, especialmente em África. Prestes a tornar-se, no final de 2005, no terceiro maior parceiro comercial do continente africano (a seguir aos EUA e à França), a China tem investido fortemente na aquisição de concessões petrolíferas e de gás e na construção de infraestruturas de grande envergadura, como barragens, refinarias, oleodutos, redes viárias ou portos (Servant, 2005). O Sudão não é, obviamente, excepção a esta política chinesa de internacionalização, muito pelo contrário: Pequim é o maior investidor externo e parceiro comercial deste país africano, além de um importante vendedor de armamento, e o Sudão representa um significativo investimento externo deste gigante asiático, no valor de 3 biliões de dólares, fornecendo 6,9% das suas importações de petróleo (*Sudan Tribune*, 2004).

Daí que a hipótese levantada em 2004 de um embargo do Conselho de Segurança ao petróleo do Sudão tenha sido percebida como uma ameaça económica directa à China, que imediatamente anunciou o seu previsível bloqueio. Esta manobra diplomática, indiferente aos massacres em Darfur, comprovou indubitavelmente a natureza e a consistência dos laços que ligam Pequim a Cartum. Mais do que isso, porém, evidencia o modelo de cooperação sul-sul que a China pretende introduzir no continente — menos transparente, mais permissivo e com poucos benefícios para as populações locais. A retórica do «respeito mútuo» encontra eco num continente bastante familiarizado com o neo-colonialismo e está em sintonia com a hostilidade de muitos líderes africanos às pressões ocidentais e às cláusulas de boa governação e direitos humanos (Melville & Owen, 2005). Liberta das críticas internas que condicionam os governos ocidentais, Pequim tem retirado dividendos da sua doutrina de não-ingerência nos assuntos internos dos Estados, acumulando parceiros estratégicos e superando o ocidente numa guerra comercial que em nada beneficiará a paz e o desenvolvimento no continente africano.

Referências bibliográficas

- AUTESSERRE, Séverine (2002), «United States ‘humanitarian diplomacy’ in South Sudan», *Journal of Humanitarian Assistance*, <http://www.jha.ac/articles/a085.htm>.
- BBC (2004), «South Sudan Passes Donor Target», 12 de Abril, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4435883.stm>.
- CONNELL, Dan (2001), «Sudan: Recasting U. S. Policy», *Foreign Policy in Focus*, vol. 5 (40), Agosto, <http://www.fpif.org/briefs/vol5/v5n40sudan.html>.
- FERREIRA, Patrícia Magalhães (2005), «O paradoxo afro-árabe: conflitos e intervenção no Sudão», *Política Internacional*, n.º 27, Fevereiro, pp. 39-64.

- FULLILOVE, Michael (2005), «All the President's Men», *Foreign Affairs*, vol. 84 (2), Março/Abril, pp. 13-18.
- MELVILLE, Chris; Owen, Olly (2005), «China and Africa: a new era of «south-south cooperation», 8 de Julho, *Open Democracy*, <http://www.opendemocracy.net/debates/article.jsp?id=6&debateId=131&articleId=2658>.
- Office of the UN Resident and Humanitarian Co-ordinator for the Sudan (2005), «Funding Overview for the Darfur Crisis», 8 de Fevereiro, <http://www.unsudanig.org/emergencies/darfur/reports/data/funding/Darfur-Funding-Note.pdf>.
- PRUNIER, Gérard (2005), «Sudan: Peace Accords Won't End War», *Monde Diplomatique*, Fevereiro, http://mondediplo.com/2005/02/11sudan?var_recherche=prunier.
- SERVANT, Jean-Christophe (2005), «La Chine à l'assaut du marché africain», *Monde Diplomatique*, Maio, <http://www.monde-diplomatique.fr/2005/05/SERVANT/12218>.
- STRAUS, Scott (2005), «Darfur and the Genocide Debate», *Foreign Affairs*, vol. 84 (1), Janeiro/Fevereiro, pp. 123-133.
- Sudan Tribune* (2004), «China's oil ties to Sudan force it to oppose sanctions», 20 de Outubro, http://www.sudantribune.com/article.php3?id_article=6057.

O *Sudan Tribune* (<http://www.sudantribune.com/>) é uma importante fonte de informação, reunindo notícias, artigos de opinião, mapas e dossiers em permanente actualização sobre a realidade sudanesa. Também o *Sudan Information Gateway* (<http://www.unsudanig.org/>), mantido pelas Nações Unidas, permite recolher uma grande variedade de publicações, documentos oficiais e relatórios sobre a situação neste país africano. A *Global Policy* faz ainda um levantamento de artigos da imprensa internacional, de 1998 a 2005, particularmente úteis para aprofundar a temática do conflito no Sudão (<http://www.globalpolicy.org/security/issues/sudanindex.htm>). O *Institute for Security Studies* disponibiliza igualmente uma selecção exaustiva da documentação do processo de paz e tem um destaque especial para o material sobre Darfur (<http://www.issafrica.org/AF/profiles/sudan/index.htm>).

Europa e EUA na era dos conflitos assimétricos: choque de culturas estratégicas?

BRUNO CARDOSO REIS*

Os textos aqui reunidos abordam brevemente algumas das questões centrais — seja ao nível da análise e teorização, seja ao nível das suas implicações práticas e políticas — da política internacional nos últimos anos. Vamos focar duas que nos parecem as principais e merecem explícita ou implicitamente maior relevo nestes textos. A primeira é como lidar com o maior desafio actual à segurança internacional — os conflitos armados assimétricos sob a forma guerrilha e terrorismo — como resultado do colapso de determinados estados e/ou de intervenções externas, com o que eles representam de desafios políticos e práticos, normativos (legais e éticos) e conceptuais. A segunda questão é, aliás reflectindo o peso crescente das questões culturais no estudo das relações internacionais, saber se existem face a este e outros grandes problemas de segurança internacional diferentes abordagens na Europa e nos EUA expressão eventualmente de diferentes culturas políticas e estratégias, diferentes percepções e preferências face aos problemas internacionais, e ainda, coisa distinta, de estabelecer se essas eventuais diferenças são complementares ou competitivas. Responder a estas

* Doutorando em War Studies — King's College, Londres.

questões é fundamental para perceber de que forma o sistema internacional irá evoluir, nomeadamente até que ponto a tradicional aliança entre a Europa Ocidental e os EUA em questões de segurança internacional encarnada na NATO será capaz de lidar com estes novos desafios pós-Guerra Fria. Mais do que fazer uma síntese de textos já eles próprios de síntese, é sobre estas duas questões que nos iremos debruçar.

Os conflitos assimétricos e o estudo das relações internacionais

Todos os conflitos armados são assimétricos no sentido em que nenhum beligerante é exactamente igual em termos de poderio, equipamento, posição, doutrina ou estratégia. No entanto, só quando a assimetria — a diferença de potencial entre os adversários — é de tal ordem que altera a própria dinâmica do conflito, se pode falar com propriedade de conflitos assimétricos. Ou seja, se todos os conflitos são assimétricos, há uns que são mais assimétricos do que outros. Os conflitos assimétricos propriamente ditos assumem duas formas: guerrilha e terrorismo. A guerrilha tem maior intensidade e continuidade, a ponto de por vezes se poder aproximar da guerra convencional até por visar frequentemente alvos militares; o terrorismo tem muito menor intensidade e continuidade, e aposta sobretudo no efeito psicológico, de choque, das suas acções armadas. Estas duas tácticas são a tradicional e lógica resposta armada dos fracos contra os fortes, resultam da impossibilidade de enfrentar um adversário demasiado poderoso «em campo aberto», e portanto invertem a lógica prevalecente no conflito convencional, que passa pela concentração de forças e procura rápida de uma decisão, optando pela dispersão, a mobilidade, e a aposta no desgaste prolongado. Com adaptações, elas são portanto de todos os tempos, mas adquiriram particular relevância nos tempos modernos e particularmente no século xx. (O'Neill, 1990).

Porém o estudo das relações internacionais, até por ser uma disciplina recente, é frequentemente assimétrico. É isso que é evidente no estudo dos conflitos. É relativamente consensual que grande parte das investigações em RI até há uma ou duas décadas estava focada nos conflitos convencionais entre estados — as guerras tradicionais — e não nos conflitos de tipo subversivo em que um ou vários grupos armados desafiam o monopólio estatal da violência no interior de um determinado território. No entanto, com o inaugurar da era nuclear os tradicionais conflitos armados convencionais entre grandes potências, de que o último grande exemplo foi a Segunda Guerra Mundial, passaram a ter custos proibitivos, suicidários mesmo. De 1945 para cá deveria ter sido evidente a importância fundamental dos conflitos não-convencionais, desde as várias guerrilhas anti-coloniais que levaram ao fim dos grandes impérios europeus até aos conflitos no Vietname e no Afeganistão em que guerrilhas prolongadas com apoio externo forçaram as principais potências do sistema internacional da Guerra Fria, os EUA e a URSS, a retirarem politicamente derrotados apesar de nunca terem sofrido uma derrota militar clássica. No entanto, não foi assim, e à enorme expansão do estudo da dissuasão nuclear não correspondeu igual interesse por aquilo que no contexto da Guerra Fria podia ser, apesar de tudo, trespido como pequenas guerras periféricas, insignificantes parte dessa grande disputa (Gray, 1999). Um facto que certamente contribuiu para focagem excessiva das RI tradicionais no estudo dos estados como únicos actores relevantes na política internacional e particularmente nas grandes potências. Assim como aos problemas que este tipo de conflitos criavam às principais escolas de pensamento no campo emergente das RI, se o realismo estrutural continuava a apostar numa lógica de preponderância de poder que parecia difícil de conciliar com conflitos em que os fracos ganhavam aos fortes, as novas abordagens liberais com o seu institucionalismo, economicismo e internacionalismo procuravam afastar-se

de uma focagem que consideravam excessiva nas questões de segurança internacional.

Mas a verdade é que estes conflitos assimétricos, o desafio de uma violência bem menos organizada e profissional do que a tradicional nos exércitos profissionais dos estados modernos, não só não desapareceram com o fim da Guerra Fria e a prometida nova e supostamente mais pacífica ordem internacional, pelo contrário prosperaram. É indiscutível a tendência para assumirem um peso cada vez maior na violência global. As guerras convencionais entre estados estão a tornar-se uma raridade. Basta ver a estatísticas anuais do SIPRI. Em 2003 houve apenas um conflito entre estados num total de 20, no ano de 2004 todos os conflitos registados, num total de 19, foram conflitos intra-estatais, guerras «civis» no interior das fronteiras do que, juridicamente pelo menos, deveria ser um mesmo estado¹.

Estas guerras subversivas tendem a ser quase sempre conflitos assimétricos, ou entre um exército convencional e grupos de guerrilha que querem subverter o poder instalado, ou entre vários bandos armados sem que seja possível discernir vestígios de estado ou exército convencional. O único conflito entre estados em 2003 foi a guerra entre os EUA e o Iraque, ela própria pouco convencional dada a esmagadora assimetria de poder entre as partes mesmo durante a campanha mais clássica de ocupação territorial em Abril e Maio de 2003, e que descambou logo depois e logicamente numa campanha de guerrilha e terrorismo dos vários grupos de resistência nacionalista e islamista radical à ocupação norte-americana. O número de atentados terroristas também tem continuado a crescer globalmente nestes anos. E os atentados do 11 de Setembro de 2001, os mais sangrentos da história, vieram mostrar em pleno centro do poder no sistema internacional o potencial destrutivo de um grupo terrorista no contexto da sociedade internacional globa-

¹ V. www.sipri.org/contents/publications/yearbooks.html.

lizada actual (para um debate amplo sobre o impacto dos ataques cf. Booth e Dunne, 2002).

O que é que isto significa? Uma crise do estado em geral, talvez. Sem dúvida uma crise dos estados pós-coloniais, cuja fragilidade já tinha sido analisada desde início da década de 1990 (Jackson, 1993). Geralmente constituídos à pressa pelas potências europeias desejosas de se libertarem do peso de impérios impopulares, por vezes na sequência de conflitos armados que deixaram cicatrizes; herdeiros de uma capacidade administrativa colonial fraca, intermitente e até por isso por vezes brutal, sobretudo nas vastas regiões interiores e agrestes tradicionalmente periféricas da América Latina, da África, dos Balcãs, do Cáucaso e da Ásia Central. Uma crise sem dúvida acelerada pelo fim da Guerra Fria, que além da descolonização da URSS acabou com uma estrutura bipolar competitiva que subsidiava Estados periféricos pouco eficientes, pois todos os peões contavam nesse confronto global. A súbita suspensão dos fundos, a par da pressão do «consenso de Washington» no sentido de políticas de austeridade, modernização económica, e democratização frequentes vezes funcionou — um caso bem estudado é o da ex-Jugoslávia (Woodward, 1995) — como um factor importante no sentido de potenciar conflitos internos para divisão de recursos cada vez mais escassos, de estratégias políticas populistas de dividir para reinar e de vitimização, de aposta num nacionalismo identitário e em conflitos armados com vista ao controlo de recursos e territórios.

As várias tendência teóricas no seio das RI têm procurado mobilizar-se para oferecer algo de significativo na análise da génese e da contenção deste tipo de conflitos (para exemplo representativo e ambicioso deste esforço cf. Croker, 2001). Sendo que algumas das suas noções centrais têm sido frutiferamente desafiadas por estas novas realidades, da noção de poder central no realismo tradicional, até à da influência pacificadora da economia e das instituições internacionais nas teorias neo-liberais.

O realismo adoptou-se com alguma desenvoltura ao novo desafio. Foi assim pela linha do pessimismo histórico da sua corrente mais tradicional e «popular» (Kaplan, 2000). Foi assim mesmo ao nível da teoria do equilíbrio de poder, já que quanto maior for a concentração de poderio militar nalgumas potências — a China e a Índia, o Ocidente, especialmente os EUA (o Pentágono por si só gasta tanto em defesa como o resto do Mundo somado) mas também a UE que vem logo a seguir em nível de despreza e capacidade de projecção de força no exterior — tanto mais lógico será que grupos que resistam às estratégias e intervenções destas grandes potências recorram a opções de nivelamento de forças por via da guerrilha ou do terrorismo, únicas formas eficazes de enfrentar um inimigo militarmente esmagador.

Foi assim ainda, ao nível mais elaborado do realismo estrutural, reformulando a clássica abordagem de Kenneth Waltz às origens das guerras entre Estados, para a ajustar a estas novas guerras internas. Nomeadamente o editor da influente *International Security* desenvolveu um modelo sintético em que os factores principais no surgimento e desenvolvimento destes conflitos internos são: as elites políticas, com a sua aposta numa crescente propaganda identitária e na violência política; o peso dos estados vizinhos ou dos poderes dominantes na região, ou seja do sistema regional de poder, no facilitar a aceleração do conflito; e a aplicação da noção de dilema de segurança na política interna por via da quebra do tradicional monopólio estatal da violência, em que o tradicional pressuposto realista da insegurança gerada pela incerteza face às intenções de terceiros resultou em que mesmo grupos inicialmente com intenções pacíficas se armem para se proteger, gerando uma espiral de violência (Brown, 1996).

No caso das teorias neo-liberais, da paz democrática ou dos regimes de normas internacionais, a sua contribuição tem tido sobretudo a ver com a análise da dimensão institucional e económica destes conflitos. São relevantes por exemplo os trabalhos

que têm vindo a refinar a teoria da paz democrática ao apontarem para o facto de as democracias estáveis serem pacíficas nas relações entre si, mas que os processos de democratização e os frágeis regimes proto-democráticos, muito instáveis e com instituições frágeis tendem a gerar mais e não menos conflitos armados, quer entre Estados quer no seio dos próprios estados (Mainsfeld e Snyder, 1995). Na medida em que factores externos contribuíram para a activação destes conflitos, eles mostram a crescente importância dos regimes legais e económicos internacionais, com instituições — particularmente do sistema do FMI — a poderem ter tido um papel involuntariamente perverso no precipitar o colapso de estados, evidentemente já fracos e ineficientes nas suas capacidades de providenciar bens públicos (e.g. Collier, 2003). Não menos importante, por fim, é problematizar a noção do papel pacificador da economia. Se é verdade que as «guerras comerciais» parecem cada vez mais pacíficas e regulamentadas — num dos regimes internacionais mais sólidos e poderosos regido pela OMC — entre os países democráticos desenvolvidos, onde por sinal a riqueza cada vez menos pode ser identificada com território, não é, porém, assim entre os estados mais pobres, frequentemente dotados de importantes recursos naturais. Noções como a de economia predatória, ou de Estado patrimonial em que a riqueza está concentrada no detentor do poder e seus apaniguados — são importantes achegas à compreensão da dinâmica destes conflitos. (Berdal e Malone, 2000). A revista *Foreign Policy* procurou mesmo sistematizar esta abordagem mais institucionalista e económica num índice de estados falhados tendo em conta precisamente estes factores estruturais de conflito, desde uma forte desigualdade, até ao nível de legitimação do estado, a sua capacidade de providenciar bens públicos, ou o nível de diversidade étnica no interior das suas fronteiras².

² Cf. www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3100.

Mas então o que fazer a respeito destes conflitos? A resposta varia grandemente, não só entre estas várias correntes mas também dentro delas. Há muitos realistas que dizem que nada se deve fazer, pois que a maior parte destes conflitos periféricos não afectam os interesses das grandes potências (Mersheimer e Walt, 2003). O pai do realismo contemporâneo, num texto famoso e apenas parcialmente nuanceado depois, defendeu a proliferação nuclear como uma via para a paz (Walz, 1981). Edward Luttwak por sua vez afirmou que a melhor opção para acabar com uma guerra é deixá-la fechar ao fim com a vitória de um dos lados — realmente os estudos empíricos parecem confirmar que as pazes negociadas são mais instáveis, e a guerra é afinal o processo natural de formação do estado (Luttwak, 1999). No entanto, o que já não é evidente é que toda a violência produza necessariamente estados. Há ainda os que chamam a atenção para ser impossível conceber uma intervenção externa, mesmo «puramente» humanitária, que seja realmente neutra, visto que é impossível interferir no campo minado de uma guerra civil sem que as acções internacionais tendam a favorecer a agenda de um dos lados — nomeadamente do lado mais fraco que pode assim procurar evitar a derrota inevitável. (Betts, 1994). No entanto, os intervencionistas mais entusiastas — os neo-conservadores — afirmam-se como liberais «*mugged by reality*», ou seja, como liberais convertidos ao realismo pelas duras realidades da *realpolitik* internacional.

Por outro lado, se há liberais que chamam a atenção para a importância do regime legal internacional ou para a importância da soberania dos estados, que permite às diferentes sociedades desenvolverem-se aos seus próprios ritmos, outros há que defendem as intervenções humanitárias como o braço armado do direito internacional e dos direitos humanos universais (para uma boa síntese deste debate cf. Hoffmann, 1996).

As teoria ditas críticas, que como o nome indica são frequentemente mais críticas das demais do que propositivas, também se

vêm dividas entre tendências algo contraditórias frequentemente no mesmo autor, com a sua tradicional suspeição do estado, por um lado, a levar à denúncia do exercício da violência estatal salvaguarda pelas regras de soberania, nomeadamente ao opor a noção de segurança humana — a segurança dos indivíduos — à noção tradicional de segurança nacional; mas, por outro, a empurrar no sentido de denúncias violentas de tudo que seja intervenção violenta dos estados ocidentais no Terceiro Mundo, e a questionar as suas intenções e a sua capacidade para reconstruir um estado emancipador. Talvez o livro mais influente desta corrente seja o de Mary Kaldor, que popularizou uma problemática noção de novas guerras — que paradoxalmente apelida de tribais — face às velhas guerras convencionais, e que em nome da ideia de segurança humana argumenta com intervenções policiais mais do que militares que produzam o mínimo de mortos e que tenham em conta os desejos das populações. Relevante sem dúvida esta preocupação em evitar, em intervenções militares que afinal se justificam por intenções humanitárias, grandes perdas de vida e mesmo a desejável criação sistemas democráticos sustentáveis, mas nem por isso menos difícil de fazer contra bandos armados e sociedades profundamente divididas, traumatizadas, desprovidas. (Kaldor, 2003).

Seja como for, a ideia de deixar os estados em colapso entregues a si mesmo perdeu algum do seu encanto depois do 11 de Setembro ter tornado claro os custos de uma globalização não apenas dos bens e da informação mas também da violência. Talvez, a experiência dos EUA no Iraque lhe dê uma segunda vida. Significativamente, no entanto, e para já ela levou um dos mais prestigiados neo-conservadores a rever prioridades, reconhecendo a importância e analisando em algum detalhe precisamente o processo de State Building (Fukuyama, 2004). Mas olhar para como se faz uma intervenção para acabar com um conflito humanitário remete-nos para a segunda parte desta nossa análise.

Respostas da UE e dos EUA aos conflitos assimétricos e o papel de Portugal

A corrente mais dinâmica actualmente nas RI não foi ainda referida. O construtivismo dá particular relevância à importância da cultura e das ideias na vida internacional. Na famosa definição de um dos seus cultores mais influentes o conceito de anarquia tão central na teoria realista «é aquilo que os estados fizerem dela» (Wendt, 1992). Ora o que parece evidente a muita gente, mesmo que não se filie nesta escola, é que a forma como a Europa e os EUA encaram a anarquia internacional na sua face mais violenta do terrorismo e das guerras civis, é distinta.

A União Europeia parece apostar sobretudo num combate por formas múltiplas às causas, com uma forte componente política e económica, e na contenção da violência em níveis aceitáveis por via diplomática, policial a par de militar (EU, 2003). Os EUA parecem acreditar numa resposta militar e numa derrota do inimigo maléfico (US, 2002). Os textos incluídos neste livro adiantam dados concretos que parecem confirmar esta diversidade de abordagens. Uma ideia subscrita e explicada pela célebre tese de que os Europeus são de Vénus e os Americanos de Marte, ao maior belicismo dos norte-americanos corresponderia o maior pacifismo dos europeus, em boa parte uma inversão de posições face ao passado como resultado do crescente poderio militar dos EUA a partir de 1945 em contraste com o declínio do poderio bélico europeu. (Kagan, 2003).

Claro que esta imagem tem sempre algo de simplificação. A sua fraqueza mais evidente é a questão do belicismo, pelo menos se for entendida como maior tolerância para baixas em combate pelos EUA do que Europa, o que não é de todo evidente, sobretudo no pós-Vietname. Por outro lado, falar de cultura estratégica não quer dizer consenso absoluto ou imutável, e implica preferências genéricas mas não obriga a um determinado cami-

nho específico. De facto, boa parte dos autores que temos vindo a citar no campo das RI são norte-americanos; e os *marines* norte-americanos sempre se distinguiram por uma abordagem mais flexível ao uso da força. No entanto, a verdade é que nem todas as teorias, nem todas visões da realidade internacional têm o mesmo peso. E é evidente que nos últimos anos os EUA têm sido dominados por um corrente de pensamento — os neo-conservadores — ao mesmo tempo particularmente belicista, nacionalista e anti-estatista. Como é igualmente claro que na União Europeia prevalece uma visão legalista e internacionalista da gestão de crises, que não excluindo a dimensão militar tende, de facto, a relativizá-la, e isto mesmo no caso de um governo tão próximo dos EUA quanto o de Tony Blair.

Isto reflecte diferenças de fundo em termos da cultura estratégica norte-americana e europeia? Parece evidente que sim, se lermos os textos clássicos sobre o peso do anti-estatismo na cultura política americana (*e.g.* Lipset, 1995), ou sobre o peso na cultura estratégica norte-americana assente no uso massivo da força (Weigley, 1973), ou ainda se atendermos ao texto mais recente de Anatol Lieven sobre o peso do nacionalismo na cultura política norte-americana que leva a uma longa tradição de unilateralismo manifesto, por exemplo, na recusa de assinar tratados internacionais desde o pacto estabelecendo a Liga das Nações em 1919 até ao Protocolo de Quioto mais recentemente. Ou do lado europeu se atendermos por exemplo ao estudo clássico sobre a cultura política pós-nacional e pacifista da Alemanha, talvez o caso mais extremo na Europa, mas também inegavelmente significativo (Katzenstein, 1997).

Afinal mesmo a doutrina Weinberg/Powell do anos de 1980 e de 1990 que prescrevia uma postura reservada dos EUA face aos conflitos internacionais partia do princípio que a haver uma intervenção militar americana ela devia ser massiva. E se Bush pai e Clinton valorizavam a cooperação com a Europa, em parte era por

reconhecerem a maior dificuldade norte-americana em gerir situações pós-bélicas. A manifestação concreta na política externa destas diferentes culturas políticas e estratégicas tem portanto variado e continuará a evoluir, mas as realidades orçamentais mostram que independentemente das conjunturas políticas e das oscilações de retórica, a aposta dos estados europeus é muito mais no campo económico e na cooperação e ajuda ao desenvolvimento, e menos no campo militar. Em contraste com os EUA, o país da OCDE que menos gasta em ajuda ao desenvolvido em termos relativos e, de longe, o que mais investe em despesas militares.

Este facto dá evidentes vantagens à Europa na prevenção das causas estruturais dos conflitos e na gestão pós-bélica de zonas de crise; e proporciona não menos evidentes vantagens aos EUA em termos de projecção de forças militares no curto prazo ao serviço de uma acção coerciva ou mesmo abertamente ofensiva numa gestão mais militarizada de crises. Ora, a peculiar complexidade do problema dos conflitos assimétricos e dos Estados em crise exige por regra respostas políticas e militares também complexas, de curto e de longo prazo; exige ao mesmo tempo intervenções externas fortes e rápidas, ou pelo menos uma ameaça e credível das mesmas, mas também, um prolongado investimento financeiro e técnico na constituição de instituições capazes de responder às necessidades das populações, de lhes dar garantias mínimas de segurança e prosperidade. São portanto um desafio particularmente difícil, em que à partida a complementaridade entre os EUA e a UE parece evidente, como se viu até à subida ao poder de Bush II.

Convém considerar, no entanto, que os conflitos assimétricos são tradicionais dissolventes de alianças, apesar de uma forte cooperação internacional ser essencial para um combate eficaz à guerrilha e ao terrorismo. Se é raro assistir-se a um grande conflito convencional sem aliados, a sua presença em conflitos assimétri-

cos tende a ser nula ou meramente simbólica. É que estes são conflitos altamente politizados — veja-se o *cliché*, e os *clichés* sedimentam-se porque têm alguma base de verdade, que o terrorista de uns é o combatente da liberdade de outros — e altamente desgastantes porque tendem a ser muito prolongados. É evidente, por exemplo, que a solidez da OTAN tem sido testada nos últimos anos, e não se pode dizer que tenha saído propriamente reforçada. Mas o que é que se deveria fazer?

A resposta tradicional em Portugal é servirmos de poder *pivot* entre os dois lados do Atlântico, de ponte entre a Europa e os EUA, qual uma Grã-Bretanha numa escala menor. Seria realmente ilusório pensar que a segurança portuguesa pode ser garantida — agora como no passado — fora de um forte sistema de alianças. Importa lembrar, no entanto, que a concorrência pelos favores de Washington é crescente, da Espanha até à Polónia. E também, que o peso de Portugal dependerá sempre, em parte, da qualidade — já que a aposta na quantidade está fora de questão — dos meios militares, diplomáticos, policiais e de cooperação, que tiver para oferecer aos seus parceiros no seio da Europa e no quadro transatlântico. O que se fizer bem servirá potencialmente para um e outro lado do Atlântico. Mas convém não ter grandes ilusões sobre o facto de que a influência de Lisboa dependerá em última análise do seu papel na Europa. Opor atlantismo, lusofonia e europeísmo não faz qualquer sentido, no campo da segurança como noutros, pois Portugal será sobretudo relevante para Washington — mas também para Luanda ou Brasília — enquanto amigo potencial no seio de uma poderosa locomotiva europeia. Aqui o atlantismo da cultura estratégica portuguesa poderá alimentar ilusões pouco produtivas.

Mas o que se pode dizer então da qualidade do que Portugal e a Europa poderão oferecer em termos de contribuição para um esforço conjunto com os seus aliados europeus e americanos no combate a estas ameaças assimétricas? Um dos problemas dos EUA

é a sua dificuldade em adaptar uma vasta máquina de guerra convencional às delicadas e complexas tarefas, agora tão necessárias, de contra-subversão e de reconstrução de um estado. As forças armadas na Europa têm, frequentes vezes como é o caso de Portugal, uma experiência colonial — actualizada e adaptada em sucessivas missões de paz — que, não sendo politicamente correcto valorizar, no entanto, e independentemente das justas críticas que se possam fazer à sua função no passado, parece ter contribuído para lhe dar mais flexibilidade, e contrariar a tendência de exércitos mais convencionais para rejeitar tarefas para além da guerra tradicional. Ou seja, os exércitos europeus, mais do que do que o exército norte-americano, apesar de com menos meios militares ou talvez também por isso, parecem ter mais facilidade em aceitar que terão de desempenhar tarefas não exclusivamente bélicas, que envolvem um grande grau de interacção com a população civil, em suma, que podem ter de fazer trabalho de segurança e reconstrução num momento e de combate a bandos fortemente armados no momento seguinte. Tudo isto pode talvez ser mais facilmente alcançado por um exército profissional pequeno com experiência e doutrina desenvolvida em contra-guerrilha. Este tipo de conflitos assimétricos nunca será fácil, mas será pelo menos potencialmente menos difícil se souber reconhecer e adaptar-se às particularidade deste tipo de desafio, como os ingleses mostraram no Iraque. Por outro lado, existem duas grande incógnitas. A primeira é saber até que ponto a opinião pública portuguesa ou europeia aceitaria mais do que a norte-americana os riscos inerentes a guerras de guerrilha, as quais tendem a ser prolongadas. E a segunda é saber até que ponto as forças armadas europeias, com pequenos exércitos profissionais, por vezes insufficientemente equipados, poderiam aguentar esse desgaste.

No campo do terrorismo a experiência europeia é igualmente vasta, embora a portuguesa seja felizmente escassa. As medidas preventivas tomadas e as estruturas de polícia organizadas em

países como a Espanha, a França e o Reino Unido são por isso uma mais valia para a UE, podendo outros países europeus beneficiar quer das informações quer de eventuais formações nesse campo.

No campo dos conflitos assimétricos, portanto, a potencial contribuição europeia e mesmo portuguesa é bem relevante. Uma contribuição final e fundamental, inspirada nos melhores exemplos de pensamento estratégico europeu relativo a conflitos assimétricos, é o facto de a UE e Portugal deverem continuar a insistir internacionalmente que, se não se vence o terrorismo apenas com reformas políticas e económicas e ajuda ao desenvolvimento, também não se pode reduzir os conflitos assimétricos a um simples confronto militar. Os grupos armados têm de ser combatidos, pois geralmente o seu núcleo duro está demasiado radicalizado para poder ser recuperado por quaisquer reformas. Mas reduzir o campo de recrutamento do terrorismo, reduzir a cumplicidade ou a indiferença benévola de determinados sectores das sociedades nacionais ou globais é essencial para garantir que a acção militar ou policial não se limita a cortar ingloriamente as cabeças de uma hidra. Isto significa, nomeadamente e no contexto actual, apoiar as forças moderadas e reformistas no mundo menos desenvolvido; apoiar o desenvolvimento económico e institucional destas regiões; significa pressionar e apoiar reformas democráticas; significa investir na integração com sucesso dos imigrantes nos países ocidentais; mas significa também avançar no sentido de um sistema internacional mais equitativo, mais eficazmente multilateral. Afinal, a marginalidade, o sentimento de impotência é fundamental para perceber a génese de qualquer forma de violência política.

De que serve dizer ao mundo que precisa de se democratizar, se depois estes mesmos estados, devidamente democratizados, não têm qualquer voz nas grandes decisões internacionais? Esta é a fraqueza fundamental do projecto neo-imperial neo-conservador. Nada disto significa, claro está, que existam respostas simples para o problema da transferência de competências organizativas,

e mais ainda de tradições liberais e democráticas, para zonas de crise com escassa ou nula experiência de economias funcionais e Estados eficazes. Dificilmente se poderá contrariar a ideia, no entanto, de que com excepção dos EUA no período excepcional de Roosevelt e do New Deal, a UE ou as organizações do sistema da ONU, tem feito um melhor trabalho neste aspecto, até pela sua experiência no seio da própria Europa (para uma versão entusiasta deste argumento cf. Rifkin, 2004).

Neste aspecto há de facto uma assimetria entre a UE e os EUA. E se parece evidente que a Europa poderia fazer mais um esforço no campo militar, desde logo se gastasse de forma mais eficiente e coordenada nas forças armadas, sobretudo no que diz respeito à capacidade de projecção de força. É igualmente claro que os EUA deveriam gastar mais na ajuda ao desenvolvimento, e a sua agenda externa unilateralista e a frequentemente provocadora retórica neo-imperial da Administração Bush II também deveriam ser modificadas. Há sinais de que talvez ambas as coisas estejam a acontecer (*e.g.* Gordon e Shapiro, 2004). Veremos até que ponto conseguirão corrigir as preferências mais civilistas da cultura estratégica europeia e mais militaristas da cultura estratégica americana. Veremos até que ponto se poderá refazer uma complementaridade e uma convergência de esforços em torno de interesses, como a não-proliferação, luta ao terrorismo, e valores, como a paz e a democracia, pelo menos retoricamente comuns à UE e os EUA.

Referências bibliográficas

- BERDAL, Mats e MALONE, David (2000), *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder: Lynne Rienner.
- BETTS, Richard, The Delusion of Impartial Intervention, *Foreign Affairs* (Nov./Dez. de 1994) in www.foreignaffairs.org/19941101faessay5148/richard-k-betts/the-delusion-of-impartial-intervention.html.

- BOOTH, Ken e DUNNE, Tim (2002), *World in Collision: Terror and the Future of Global Order*. Palgrave, Londres.
- BROWN, Michael (ed.) (1996), *The International Dimension of Internal Wars*. Cambridge MA: MIT Press.
- CROCKER, Chester *et al.* (eds.) (2001), *Turbulent Peace: the Challenge of Managing Global Conflict*. US Institute of Peace, Washington DC.
- COLLIER, Paul *et al.* (2003), *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. OUP & World Bank, Oxford.
- EU (2003) *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*. in <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, Bruxelles.
- FUKUYAMA, Francis (2004), *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*. Ithaca: Cornell UP.
- GORDON, Philip e SHAPIRO, Jeremy (2004), *Allies at War*. McGraw-Hill, Nova Iorque.
- GRAY, Colin (1999), *Modern Strategy*. Oxford UP, Oxford.
- HOFFMANN, Stanley *et al.* (1996), *The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention*. University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- JACKSON, Robert (1993), *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge UP, Cambridge.
- KALDOR, Mary (2003), *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Polity Press, Cambridge.
- KAGAN, Robert (2003), *Of Paradise and Power: America vs. Europe in the New World Order*. Knopf, Nova Iorque.
- KATZENSTEIN, Peter (1997), *Tamed Power: Germany in Europe*. Ithaca: Cornell UP.
- LIPSET, Seymour Martin (1995), *American Exceptionalism: a Double Edge Sword*. WW Norton, Nova Iorque.
- LUTTWAK, Edward, «Give War a Chance». *Foreign Affairs*. (Jul./Ago. de 1999) in <http://www.foreignaffairs.org/19990701faessay990/edward-n-luttwak/give-war-a-chance.html>.

- MAINSFELD, Edward e SNYDER, Jack (1995), «Democratization and the Danger of War», *International Security*. 20: 1, pp. 5-38.
- MERSHEIMER, John e WALT, Stephen, «An Unnecessary War». *Foreign Policy* (Jan.-Fev. 2003) in www.foreignpolicy.com/users/login.php?story_id=169&URL=http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=169.
- O'NEILL, Bard (1990), *Insurgency & Terrorism: Inside Modern Revolutionary Warfare*. Dulles: Brassey's.
- RIFKIN, Jeremy (2004), *The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*. Penguin, Nova Iorque.
- US GOVERNMENT (2002), *National Security Strategy of the US* in www.whitehouse.gov/nsc/nss, Washington DC.
- WALTZ, Kenneth (1981), *More Can Be Better. The Spread of Nuclear Weapons*. IISS, Londres.
- WEIGLEY, Russell (1973), *The American Way of War: A History of the US Military Strategy and Policy*. Macmillan, Nova Iorque.
- WENDT, Alexander (1992), «Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics», *International Organization*. 46/2, pp. 391-425.
- WOODWARD, Susan (1995), *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War*. Washington DC: Brookings Institution.

Publicações da Fundação Friedrich Ebert

- Reinhard Naumann, *Privatizações e Reestruturações — o desafio para o Movimento Sindical em Portugal*, Lisboa, 1995.
- António Casimiro Ferreira, *Problemas Actuais da Contratação Colectiva em Portugal e na Europa*, Lisboa, 1996.
- Hermes Augusto Costa, *Os Conselhos de Empresa Europeus: na Rota da Fábrica Global?*, Lisboa, 1996.
- Wolfgang Merkel, *Justiça Social e Capitalismos de Bem-Estar*, Lisboa, 2004.
- Ricardo Migueis (org.), *Europa, Estados Unidos e a Gestão de Conflitos*, Lisboa, 2005.

Cadernos do Instituto Ruben Rolo

- 1 *A Actual Situação Sócio-Laboral na União Europeia e as Respostas do Movimento Sindical*, Lisboa, 2002.
- 2 *Contributos para o Debate Sindical sobre o Código do Trabalho*, Lisboa, 2002 (esgotado).
- 3 Raquel Rego e Nuno Boavida, *Globalização e Acção Sindical*, Lisboa, 2004.
- 4 Raquel Rego, *Globalização — Movimento Sindical e o Futuro do Modelo Social Europeu*, Lisboa, 2005.
- 5 Maria da Paz Campos Lima e Nuno Boavida, *Unidos por Uma Resposta Solidária à Globalização — A Fundação da Nova Confederação Sindical Internacional*, Lisboa, 2005.
- 6 Maria da Paz Campos Lima, *Globalização e Emprego — A Acção Sindical após o Fim do Acordo Multifibras*, Lisboa, 2005.

* * *

Encomendas pelo telefone: 21 357 33 75; fax: 21 357 34 22; *mail*: info@feslisbon.org.

O programa das iniciativas da Fundação Friedrich Ebert, incluindo aquelas que são organizadas em colaboração com o Instituto Ruben Rolo, encontram-se no *site* www.feslisbon.org.