

## SEGURANÇA NO MEDITERRÂNEO

FRANCISCO XAVIER DE SOUSA MARROGOS E A SEGURANÇA NO MAGREBE PATRÍCIA MARCELINO A “PRIMAVERA ÁRABE” E O FLUXO DE REFUGIADOS PARA A UNIÃO EUROPEIA: COMUNICAÇÃO NUM CENÁRIO DE CRISE DANIEL MARCELINO RODRIGUES A QUESTÃO CORSA: ENTRE VIOLÊNCIA NACIONALISTA E MEIOS DE REPRESSÃO ESTATAL MARTA MUCZNIK AS RELAÇÕES ENTRE ISRAEL E A NATO: PARCERIA OU ADESÃO? DOMINGOS RODRIGUES THE TURKISH DILEMMA: UNVEILING THE SOUTHERN CORRIDOR ANDRÉ PEREIRA MATOS THE IMPACT OF EUROPEAN UNION 2007 ENLARGEMENT ON TURKEY’S DEMOCRATIC COMMITMENT SANDRA LILIANA COSTA, MARIA DO CÉU PINTO A PROBLEMÁTICA DA RADICALIZAÇÃO ISLAMISTA: DESAFIOS CONCEPTUAIS E DIFICULDADES PRÁTICAS NO CONTEXTO EUROPEU FRANCISCO GONÇALVES A AMEAÇA JIHADISTA NOS ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS: DESAFIOS E DILEMAS

## SEGURANÇA NO MEDITERRÂNEO

FRANCISCO XAVIER DE SOUSA MARROCOS E A SEGURANÇA NO MAGREBE PATRÍCIA MARCELINO A “PRIMAVERA ÁRABE” E O FLUXO DE REFUGIADOS PARA A UNIÃO EUROPEIA: COMUNICAÇÃO NUM CENÁRIO DE CRISE DANIEL MARCELINO RODRIGUES A QUESTÃO CORSA: ENTRE VIOLÊNCIA NACIONALISTA E MEIOS DE REPRESSÃO ESTATAL MARTA MUCZNIK AS RELAÇÕES ENTRE ISRAEL E A NATO: PARCERIA OU ADEÇÃO? DOMINGOS RODRIGUES THE TURKISH DILEMMA: UNVEILING THE SOUTHERN CORRIDOR ANDRÉ PEREIRA MATOS THE IMPACT OF EUROPEAN UNION 2007 ENLARGEMENT ON TURKEY’S DEMOCRATIC COMMITMENT SANDRA LILIANA COSTA, MARIA DO CÉU PINTO A PROBLEMÁTICA DA RADICALIZAÇÃO ISLAMISTA: DESAFIOS CONCEPTUAIS E DIFICULDADES PRÁTICAS NO CONTEXTO EUROPEU FRANCISCO GONÇALVES A AMEAÇA JIHADISTA NOS ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS: DESAFIOS E DILEMAS

## NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

---

### *Director*

Vítor Rodrigues Viana

---

### *Coordenador Editorial*

Alexandre Carriço

---

### *Conselho Editorial*

Alexandre Carriço, António Horta Fernandes, António Paulo Duarte, António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Bruno Cardoso Reis, Carlos Mendes Dias, Daniel Pinéu, Francisco Proença Garcia, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria do Céu Pinto, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Paulo Viegas Nunes, Raquel Freire, Rui Mora de Oliveira, Sandra Balão, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vítor Rodrigues Viana.

---

### *Conselho Consultivo*

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

---

### *Conselho Consultivo Internacional*

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

---

### *Antigos Coordenadores Editoriais*

1983/1991 – Amadeu Silva Carvalho. 1992/1996 – Artur Baptista dos Santos. 1997/1999 – Nuno Mira Vaz. 2000/2002 – Isabel Ferreira Nunes. 2003/2006 – António Horta Fernandes. 2006/2008 – Isabel Ferreira Nunes. 2009/2010 – João Vieira Borges.

---

### *Núcleo de Edições*

Cristina Cardoso e António Baranita

### *Colaboração*

Luísa Nunes

### *Capa*

Nuno Fonseca/nfdesign

---

### *Normas de Colaboração e Assinaturas*

Consultar final da revista

---

### *Propriedade e Edição*

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

[www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)

---

### *Composição, Impressão e Distribuição*

Imprensa Nacional – Casa da Moeda, SA

Av. António José de Almeida – 1000-042 Lisboa

Tel.: 217 810 700

E-mail: [editorial.apoiocliente@incm.pt](mailto:editorial.apoiocliente@incm.pt)

[www.incм.pt](http://www.incм.pt)

---

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 1 000 exemplares

Anotado na ERC

---

*O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores*

<b>Editorial</b>	5
<i>Vítor Rodrigues Viana</i>	
<b>Segurança no Mediterrâneo</b>	
Marrocos e a Segurança no Magrebe	11
<i>Francisco Xavier de Sousa</i>	
A “Primavera Árabe” e o Fluxo de Refugiados para a União Europeia: Comunicação num Cenário de Crise	61
<i>Patrícia Marcelino</i>	
A Questão Corsa: entre Violência Nacionalista e Meios de Repressão Estatal	83
<i>Daniel Marcelino Rodrigues</i>	
As Relações entre Israel e a NATO: Parceria ou Adesão?	102
<i>Marta Mucznik</i>	
The Turkish Dilemma: Unveiling the Southern Corridor	125
<i>Domingos Rodrigues</i>	
The Impact of European Union 2007 Enlargement on Turkey’s Democratic Commitment	142
<i>André Pereira Matos</i>	
A Problemática da Radicalização Islamista: Desafios Conceptuais e Dificuldades Práticas no Contexto Europeu	171
<i>Sandra Liliana Costa e Maria do Céu Pinto</i>	
A Ameaça Jihadista nos Estabelecimentos Prisionais: Desafios e Dilemas	192
<i>Francisco Gonçalves</i>	

**Extra Dossiê**

Instabilidades e Mutações Geopolíticas: Visão Francesa para uma Segurança Sustentável <i>Pascal Teixeira da Silva</i>	214
A Língua Portuguesa <i>Adriano Moreira</i>	231
A Importância Estratégica do Atlântico Sul <i>Abel Cabral Couto</i>	238

Este número da *Nação e Defesa* é dedicado à “Segurança no Mediterrâneo”. A temática tem merecido a maior atenção ao nível da investigação por parte do Instituto da Defesa Nacional. Recorde-se não só a criação do Grupo de Estudos Norte de África e Médio Oriente, mas também a participação do IDN no âmbito da Iniciativa 5+5, através do Centro Euro-Magrebino de Estudos Estratégicos, onde foi publicado um relatório conjunto sobre o impacto das migrações na segurança do Mediterrâneo, estando em curso outro estudo sobre os fundamentos de uma estratégia mediterrânica de segurança.

Estes são contributos que visam apoiar o processo de decisão e que podem favorecer as condições de segurança no Mediterrâneo ocidental. De resto, Portugal terá em 2013 a presidência da Iniciativa.

As nossas atenções têm estado muito justamente viradas para o Norte de África e Médio Oriente. Nunca é demais sublinhar o carácter inovador, jovem e plural das movimentações sociais de contestação aos regimes autoritários da região, iniciadas há quase dois anos. Pela primeira vez, assistimos a movimentos de contestação sem os *slogans* antiocidentais que marcaram os movimentos revolucionários do passado. Trata-se de movimentos com motivações de mudança política interna, relacionadas com expectativas de desenvolvimento humano e de liberdade de expressão. E isso representou, como bem tem sido dito, uma grande derrota da *Al Qaeda* e das lógicas terroristas.

Mas a natureza dos partidos islamitas que ganham terreno na região é ainda uma incógnita: serão movimentos radicais, como o islamismo iraniano, ou serão movimentos pragmáticos, na linha do islamismo democrático turco de Erdogan? E há outras questões não menos relevantes que nos interpelam. Que papel poderão ter os movimentos herdeiros dos regimes autoritários? Como se conseguirão afirmar institucionalmente movimentos de liberdade e democracia que surgiram através das novas tecnologias da informação?

De facto, falar em “Primaveras Árabes” para descrever o que se está a passar no Norte de África e no Médio Oriente, como se se tratasse claramente de uma nova vaga democrática, parece neste momento algo precipitado, tal é a diversidade de situações políticas e de condições institucionais, sociais e económicas que testemunhamos na Tunísia, no Egito, na Líbia e na Síria.

---

Aliás, as condições de partida na região são manifestamente desfavoráveis ao sucesso da democracia, se comparadas com experiências transatadas noutras regiões do mundo, sendo que as próprias condições externas também não são as mais favoráveis.

Os índices de desenvolvimento económico e as desigualdades sociais deixam muito a desejar. A capacidade institucional dos Estados e os conflitos étnicos pairam como um espectro negativo. A história de pluralismo é nula ou limitada. E o consenso entre elites políticas e militares não parece estar nos mínimos exigidos pelas teorias e pelas experiências da democratização.

Relativamente à envolvente externa, parece-nos inegável que, em virtude da maior crise económica das últimas décadas, o modelo democrático ocidental está a deixar de ser visto pelo mundo como sinónimo de desenvolvimento. A isso acresce o facto de o conflito israelo-árabe continuar a atuar como fator condicionador da mudança. Sem se resolver o conflito israelo-árabe dificilmente se resolverão os restantes problemas, sendo para isso incontornável que se retomem as conversações diretas e o diálogo.

Isto é algo que é do maior interesse estratégico para a Europa e para os Estados Unidos. É que a cooperação e o desenvolvimento funcionam nos dois sentidos. A disponibilidade dos novos regimes e movimentos da região para ouvirem e cooperarem com as democracias ocidentais dependerá também de uma perceção de justiça no posicionamento europeu e americano em relação ao conflito israelo-palestiniano.

A aposta na promoção da democracia, no desenvolvimento e nos direitos humanos aparece, em suma, como uma aposta estratégica em termos de segurança e defesa, pois o sucesso do diálogo das civilizações e a melhoria das condições de segurança no mundo dependerá muito da consolidação e da expansão global dos valores do diálogo, da liberdade e do direito à dignidade. Valores e instituições que são muito mais universais do que por vezes se quer fazer crer, como ainda recentemente lembrava, a 26 de Abril no IDN, o Dr. Jorge Sampaio, Alto Representante das Nações Unidas para a Aliança das Civilizações, num seminário subordinado ao tema “As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo”.

Portugal, país europeu de vocação atlântica, tem responsabilidades no Mediterrâneo. Vizinho regional, com fortes laços económicos a alguns países do Magrebe, Portugal é um dos poucos países europeus com estatuto de observador junto da Liga Árabe. Um país empenhado na ideia de União para o Mediterrâneo e na Iniciativa 5+5 que, desde 2004, tem na Segurança e na Defesa uma dimensão importante de cooperação.

O presente número temático da *Nação e Defesa* aponta nalguns dos seus artigos muitos dos desafios com que se confrontam os Estados da margem norte e sul do Mediterrâneo, sem esquecer a crescente influência da Turquia e o papel de Israel.

A secção de extra-dossiê inclui a visão da diplomacia francesa para uma segurança sustentável, bem como uma análise valorativa sobre o papel da língua portuguesa na CPLP e na sociedade global. O último artigo faz uma incursão sobre a importância estratégica do Atlântico Sul, advogando o valor que Portugal pode ter daqui a algumas décadas, se a língua portuguesa se tornar um instrumento do diálogo político, económico e estratégico, no Atlântico Sul, tal como a língua inglesa o foi, nos dois últimos séculos, no Atlântico Norte.

Vítor Rodrigues Viana





# Segurança no Mediterrâneo



# Marrocos e a Segurança no Magrebe

Francisco Xavier de Sousa

*Coronel do Exército, habilitado com o Curso de Auditores de Defesa Nacional. Licenciado em Ciências Sócio-Militares e Mestre em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais. O Magrebe é uma das suas áreas de interesse, tendo publicado diversos artigos sobre esta região.*

## Resumo

O Reino de Marrocos tem mostrado pretender alcançar um certo protagonismo regional. Para atingir esse desiderato, mas a braços com problemas internos, tanto de índole social como económico e político, tem procurado desviar as atenções do seu povo das verdadeiras razões desses problemas, através de um desfraldar de apelos a um nacionalismo e a uma hegemonia regional, que têm lançado sombras de instabilidade nos relacionamentos com os seus vizinhos, nomeadamente com a Argélia e com Espanha.

Parte das suas atividades, mas também da sua inatividade, tem preocupado os países vizinhos, que têm reagido, umas vezes com paciência, outras com assertividade. À perceção de que se pode encontrar naquele Reino, como um “facilitador” que, como parceiro, pode propagar os valores ocidentais ao interior do Magrebe, cola-se uma outra, que o classifica, também, de “perturbador” regional capaz de fomentar a instabilidade numa região. Este artigo procura encontrar soluções que possam delimitar, senão banir, esta instabilidade, apoiando-se nas relações já estabelecidas entre Marrocos e os restantes atores do seu contexto regional.

## Abstract

### *Morocco and Maghreb Security*

*The Kingdom of Morocco has shown that it intends to assume a regional leadership. To achieve this goal, in spite of the internal economic, social and political problems, the Kingdom has tried to divert attention from his domestic problems, through a permanent nationalistic appeal and regional hegemony, which have thrown shadows of instability over the relationships with their neighbors, particularly Algeria and Spain. Some of its activities, but also inactivity, worries these countries, who have responded, sometimes patiently, sometimes assertively. To the perception of the Kingdom as a “facilitator” and a partner that can contribute to the spreading of western values in the Maghreb, there is another one, which classifies him as a regional “disturber”, capable of promoting instability in a region which is already a source of security problems. This article tries to find solutions which can frame or banish that instability through the development of relationships between Morocco and other regional actors.*

## **Introdução**

A Europa passou a olhar com mais interesse o Sul, interesse que se tem reforçado com os tempos de mudança que percorrem aquelas outras paragens, onde parece querer confundir-se liberalização com democracia, democracia com islamização e islamização com a “única solução”. Essas dinâmicas dos tempos têm preocupado a Europa, face aos reflexos que podem ter na sua segurança interna.

Havendo estabilidade e segurança naquela região, diminuir-se-á as possibilidades de contágio à Europa – em especial à Europa do Sul –, o que aumentará a sensação de segurança no seu seio. Assim, sendo a região magrebina um espaço geopolítico de onde podem advir, para a Europa, interferências, é lícito que ela se preocupe em compreender o que ali se está passar; como a forma como os acontecimentos que ali têm ocorrido poderão perturbá-la; com os cenários de evolução mais prováveis que tais ocorrências poderão merecer; e, por fim, como poderá contribuir para o desenho de caminhos a percorrer, em conjunto com atores credíveis, e que signifiquem incrementos de estabilidade e de segurança regional.

Na procura de parceiros que fomentem a estabilidade e a segurança na região, surge Marrocos, um país que pretende ser uma potência regional de expressiva influência e que visa percorrer um caminho de liberalização, capaz de conduzir a uma democracia próxima do modelo ocidental.

Neste artigo procuraremos aferir a influência de Marrocos em termos geopolíticos e de segurança regional. Analisaremos a situação interna desse país, ressaltando as suas vulnerabilidades e potencialidades, mas também as suas possibilidades multiplicadoras, procurando-se projetar cenários de evolução. Faremos uma análise das relações geopolíticas entre esse Reino e os seus vizinhos, procurando vislumbrar os possíveis cenários de evolução. Por fim, avançaremos com um desenho de possíveis contribuições que possam ser dadas, quer por Marrocos, quer pelos seus vizinhos e pela União Europeia (UE), no sentido do reforço da segurança regional.

## **A Situação Político-Social do Reino**

A monarquia constitucional marroquina está assente no poder alargado do rei, exercido na esfera religiosa, política e militar, e que faz dele um “homem de poder”, mais do que um “homem de Estado”. Isso tem dificultado a resolução política dos problemas sociais, gerando, na sabedoria popular, o dito “as pessoas estavam

com medo de Hassan II, agora estão com medo de Mohammed VI” (Bouzidi, 2008: 23). Tem, ainda, estimulado a contestação popular, dos Órgãos de Comunicação Social (OCS) e dos partidos políticos, críticos do *status* político que pouco mudou ao longo dos tempos e da censura de Estado. Em outubro de 2009, por exemplo, foi detido Idriss Chahtane, editor do semanário *Almichaal*, punido com um ano de prisão, por ter publicado “uma notícia falsa e com intenções maliciosas (...) sobre a saúde do Rei Mohammed VI” (AI, 2009b). Foram, ainda, aduzidas acusações contra membros do jornal *Akhbar Al-Youm*, por nele constar a alegada figura do príncipe Ismail. Ainda nesse mês, foram presos sete elementos que, em 26 de setembro de 2008, em Tindouf, participaram em iniciativas da Frente Polisário (FP), acusados de “pôr em causa a segurança interna e externa do Estado, incluindo de atacar a ‘integridade do território’” (AI, 2009b). Tal facto levou a Amnistia Internacional (AI) Portuguesa a entregar uma carta na Embaixada de Marrocos em Lisboa, no dia 6 de novembro de 2009, apelando à libertação desses presos, e às Nações Unidas (NU) “que assumam competências de proteção dos direitos humanos nos territórios ocupados, nomeadamente através da ampliação do mandato da MINURSO” (AI, 2009a), provocando protestos marroquinos e diligências diplomáticas de Lisboa, para reduzir o embaraço.

A censura não tem sido só política. Em 29 de março de 2009, por exemplo, Marrocos expulsou cinco missionárias acusadas de proselitismo religioso (Público, 2009a), atentando contra o Art.º 6.º da Constituição então em vigor, que enuncia: “Islão é a religião do Estado. O Estado deve garantir a liberdade de culto para todos” (Al-bab, 2012).

Os atentados de Casablanca (2003) e de Madrid (2004), nos quais participaram radicais marroquinos do Grupo Islâmico dos Combatentes Marroquino, como Abdelilah Ahriz, detido em Marrocos em 28 de janeiro de 2008,<sup>1</sup> levaram a Europa a olhar aquele Reino com apreensão e desconfiança, provocando que ele implementasse legislação antiterrorista, havendo a acusação de que é, também, aproveitada para atalhar a contestação política, num grave atropelo aos direitos humanos. Aquela lei, datada de 16 de maio de 2003, define terrorismo como “qualquer ato premeditado, individual ou coletivo, cujos objetivos sejam ‘ataques contra a ordem pública através do terror ou da violência’” (Brito, 2005: 67), o que confere ao Rei uma grande latitude para atingir opositores específicos, nomeadamente islâmicos, estando “detidas entre 1.000 a 3.000 pessoas acusadas de atividades terroristas” (Brito, 2005: 67). Aquela lei não evitou, contudo, o atentado de 28 de abril de 2011, em Marraquexe, centrado no célebre Café Argana, amplamente repudiado pela comunidade internacional e pelos membros do CS da ONU, e no qual mor-

---

<sup>1</sup> Para mais pormenor, consultar <http://tv1.rtp.pt/noticias/?article=184263&headline=20&visual=9>.

reram 15 pessoas (Expresso, 28 de abril 2011). Esse atentado serviu os interesses da Monarquia marroquina, pois deu o móbil para chamar à atenção dos cidadãos marroquinos para o perigo da instabilidade que poderia resultar de uma revolução árabe feita sem reflexão.

Presos islamitas, condenados após o atentado de Casablanca, têm encetado greves de fome, em protesto pelas condições de detenção e da prisão, muitos afirmando terem sido torturados (AI, 2010: 3). Ações judiciais contra membros da oposição têm sido reportadas, como as de julho de 2009, contra 35 cidadãos, entre os quais cinco políticos, condenados a penas entre dois a vinte e cinco anos de prisão, em virtude do processo “Caso Belliraj” (AI, 2010: 1), centrado, segundo a *Human Rights Watch* (HRW), numa rede terrorista e julgado na base de confissões obtidas, segundo os acusados, pela tortura (HRW, 2009).

Segundo Bouzidi (2008: 23), a contribuição do atual Rei para o “processo de democratização e de modernização do país poderia ser visto em dois campos: direitos humanos, por um lado, e eleições livres por outro”. Na verdade, o Rei, iniciou o seu reinado, dando ênfase à reparação dos danos provocados no reinado do seu pai, ao reforço dos direitos da mulher e ao combate à pobreza, baseada na consecução dos Objetivos do Milénio e na “Iniciativa Nacional para o Desenvolvimento Humano” (Bouzidi, 2008: 24). Para “curar o dano sem abrir as velhas feridas” foi criada, em 7 de janeiro de 2004, a Comissão de Equidade e Reconciliação (CER), sob a égide do Conselho Consultivo de Direitos Humanos de Marrocos, para analisar os cerca de 20.000 casos de vítimas de terror do Estado e os cerca de 750 desaparecidos, todos ocorridos na era de Hassan II, com vista a determinar recompensas (mas não culpados), a recomendar reformas que obstem no futuro à repetição de tais atos e a promover a reconciliação nacional, no pressuposto de que este seria o primeiro passo para um processo de democratização. Estas “comissões de verdade” trazem “as vítimas de novo para a sociedade pelo reconhecimento do seu sofrimento (...) fornecendo recursos não convencionais como a consciência social, a memória coletiva, a solidariedade e mesmo a recuperação da autoestima” (Brito, 2005: 53). Evita, contudo, a responsabilização, pois o Estado não está propriamente interessado em apurar a sua culpa, até porque ele é, nessa causa, juiz, réu e parte interessada. Assim, essa catarse será difícil de fazer, pois “o país não está em processo de democratização mas sim de liberalização controlada” (Brito, 2005: 66) não tendo a Primavera Árabe alterado grande coisa nesse âmbito, como veremos mais à frente. Aquela Comissão é importante para a reconciliação política, mas não nos parece que promova a reconciliação social. Além disso, a parcial purga da memória não tem sido célere, como referiu a Secretária Geral da AI, na sua visita a Rabat, em 20 de março de 2009, mostrando preocupação pelo alheamento relativo às recomendações feitas pela CER, facto reforçado pela HRW (HRW, 2009). Irene Khan comentou ainda as violações dos

direitos humanos, perpetradas sob a justificação da luta contra o terrorismo, exigindo investigações (AI, 2009c).

Em 27 de setembro de 2002 Marrocos promoveu, pela primeira vez, um escrutínio, baseado no método de Hondt, a uma só volta, evitando assim a utilização do método nominativo, baseado na maioria simples e passível de compra de votos, com vista a eleger os 325 membros para o parlamento. Nessas eleições, por consenso de todos os partidos políticos, reservou-se, pela primeira vez, 10% dos lugares (30 lugares) para a eleição de mulheres, baseada na proporcionalidade dos votos, a partir de uma lista nacional. Tal levou Hillary Clinton, em 2 de novembro de 2009 em Rabat, a afirmar que isso permitia às mulheres marroquinas “contribuir com os seus consideráveis talentos para o fortalecimento das instituições democráticas, acelerando o crescimento económico e expandindo o trabalho da sociedade civil” (HRW, 2009). Parecia que de Marrocos surgiam indícios fomentadores da credibilidade e da democracia, mas acinzentados pela denuncia de que o Partido da Justiça e do Desenvolvimento (PJD), foi “autorizado a apresentar candidatas somente em metade dos distritos eleitorais” (Bouzidi, 2008: 27).

O processo de democratização de Marrocos não é consensual. Segundo Brito (2005: 66), ele não está a ser conseguido. Já segundo Meyer-Resende (2008: 59), Marrocos constitui uma exceção no Mediterrâneo Sul, “mas se esse desenvolvimento pode ser descrito como democratização, é de qualquer forma muito lento”. Uma transição para a democracia exige alargada participação política, o que implica a liberalização incidente nos pilares da sociedade, em que o político é também um deles. As eleições de 2007 para a Câmara dos Representantes podem: “ter sido vistas por muitos observadores como relativamente democráticas” e, as primeiras em que, na sequência dos seus resultados, o “Rei marroquino nomeou o primeiro-ministro a partir do partido com maior representatividade no Parlamento” (Meyer-Resende, 2008: 57). Podem, ainda, ser a “referência base” para comparações de resultados de futuras eleições” (Bouzidi, 2008: 27), em especial por terem sido as primeiras em que cinco partidos<sup>2</sup> estiveram representados em todos os círculos e em que estiveram presentes observadores internacionais. Tudo isso são evoluções democráticas. Porém, “houve alegações de casos de compra de votos e corrupção eleitoral, que devem ser investigados” e a participação foi de “37% dos 15,5 milhões de eleitores inscritos. Como cerca de quatro milhões de nomes de votantes não se registaram, a taxa de participação é ainda menor (...) houve ainda uma taxa significativamente elevada de votos nulos (28% para a lista nacional).

---

2 Dois governamentais (União Socialista das Forças Populares e o Partido da Independência – *Istiqlal*), o principal Partido islâmico (Partido para a Justiça e Desenvolvimento – PJD), o Movimento Popular e a Reunião Nacional de Independentes (Hamzawy, 2007: 1).



Dado que não é feita a distinção entre votos em branco e nulo é difícil de determinar em que proporção estes votos foram de protesto, ou resultado da insuficiente educação dos eleitores” (DRI, 2007: 1-4). Em 2002 participaram nas eleições, 50% dos eleitores e em 1997 participaram 58% (Hamzawy, 2007: 1). A primeira acusação resultou de, quando da renovação dos mandatos de um terço da Câmara dos Conselheiros, ter havido a suspeita do “crime de compra de votos” (Bouzidi, 2008: 28). Apesar de parecer um paradoxo, afirmamos que esta acusação releva que o país está num processo de democratização, pois teve origem nos partidos, acusando outros partidos e não o próprio Estado, como no passado. Face a isso, o Ministro do Interior, entidade que organizou as eleições, e não uma Comissão de Eleições, declarou que se iria apurar a verdade e responsabilidades (Le Figaro, 2008).

Nessas eleições, houve uma grande abstenção, sinónimo do desinteresse de cidadania, justificado: na existência de uma “balcanização de partidos políticos” (Bouzidi, 2008: 28) tanto nas listas locais (36 ao todo) como nas listas nacionais (25 no total); na existência de ONG, criadas pelos partidos após os anos 50, nas quais se inscreveram os seus militantes e onde se continuam a inscrever os jovens, sem se registar, contudo, nos partidos, tendo essas ONG se desligado destes, passando a criticar as suas políticas; na falta de uma alternativa à coligação governamental que, até então, foi incapaz de resolver os problemas socioeconómicos e sobre quem tem recaído suspeitas de “práticas corruptas” (Hamzawy, 2007: 3); e, ainda, na realidade do Rei ser quem decide e quem implementa as principais políticas.

Para além de tudo o mais, em Marrocos existe legislação que impede os emigrantes e algumas classes profissionais de exercerem o direito de voto, como sejam os militares e os agentes policiais. A revogação deste diploma obstativo é uma recomendação feita pela *Democracy Reporting International* e pela *Transparency Maroc*, num documento relativo às eleições para as concelhias locais, que iriam ser realizadas em 12 de junho de 2009 (DRI & TM, 2009: 42). Assim, tudo o que foi dito justifica que “mesmo que o país tenha assumido significativos passos no sentido de se abrir na esfera política e gradualmente expandir o alcance do seu pluralismo, o interesse popular nas eleições políticas tem vindo a decrescer, como os resultados demonstram” (Hamzawy, 2007: 5). As eleições de julho de 2011 só obtiveram uma “expressiva” participação de 70,6% dos eleitores, ultrapassando o objetivo dos 50%, esperado com expectativa, pelo Estado marroquino (JN, 2011), porque essa entidade mobilizou todos os meios para sensibilizar os cidadãos para a importância de votarem no “sim”, utilizando nesse esforço os Imãs e as mesquitas (Lorena, 2011: 16).

Os partidos políticos, inclusive o que atualmente está no poder o PJD, têm suscitado, também, desconfiança quanto à capacidade de transformar as suas ideologias, fáceis de transmitir nas plataformas de oposição (alterar a agenda de reformas nacionais, abandonar os debates ideológicos-religiosos e o apelo da

aplicação da *sharia*, etc.), em políticas capazes de captar o eleitorado islâmico conservador, sempre desconfiado com as aberturas, e o mais jovem, fazendo *jus* ao seu *slogan* eleitoral de 2007 “Juntos para construir um Marrocos justo” (Hamzawy, 2007: 3). Apesar de ter ganho as eleições de 25 de novembro de 2011, esse partido tem sentido o efeito de um capital de simpatia emanado das organizações islâmicas, com cariz ideológico-religioso, a roçar o fanatismo, com um proselitismo mascarado de serviço social, como o Movimento de Justiça e Caridade, do Sheikh Abdul Salam Yassin, que desde 1970 tem reforçado a influência junto da juventude descrente do poder político, tendo um discurso populista e mobilizador contra o poder, o PJD – acusando-o de submissão à monarquia – e a corrupção do governo.

Neste campo, Marrocos tem dado razões à contestação, pois apresentou, em 2011, um elevado índice de perceção da corrupção (3,4 unidades), ocupando o 80.º lugar, em 182 países, na escala de confiança<sup>3</sup> dos países (TI, 2011). Na luta contra esse flagelo o Reino criou, em dezembro de 2008, um órgão para coordenar e supervisionar a aplicação das políticas anticorrupção e sensibilizar os cidadãos para esse problema (DN, 2008). Porém, a inexistência de uma independência entre o poder judicial e legislativo, torna essa luta mais difícil.

Por tudo isso, tem surgido a ideia de que votar não conduz à mudança e é um incómodo, face ao privilégio real de orientar as principais políticas. O próprio monarca, num discurso, no seu 8.º aniversário no trono, afirmou que “as eleições não questionam a identidade do Estado marroquino ou os fundamentos do seu regime, ou seja, o Islão aberto e moderado, a monarquia constitucional, a unidade nacional, a integridade territorial e a democracia social” (Alcario, 2007: 1), dando a entender que o *status quo* se iria manter. Os OCS têm contribuído para essa perceção, saturando as audiências com notícias sobre as iniciativas reais e as suas atividades, esquecendo-se do governo. Mesmo aquando da preparação das eleições de julho de 2011, a oposição ao referendo constitucional criticou audivelmente, não ter tido as mesmas oportunidades dos defensores do “sim”, no que diz respeito à utilização dos canais de televisão, “todos controlados pelo Estado” (Lorena, 2011: 16).

Todos estes factos têm alimentado o discurso das organizações fundamentalistas, capitalizando, nelas, simpatias. Essas simpatias têm atraído as atenções de Marrocos e da Europa. O Rei Mohammed VI, na sua tese de doutoramento, defendeu que o fundamentalismo islâmico é mais patente nos países de regimes autoritários, sendo moderado nos países como Marrocos, onde existe o multipar-

---

3 A escala vai de 10 – valor mínimo de corrupção e máximo de confiança – a 0 – valor máximo de corrupção e mínimo de confiança (TI, 2011). Abaixo de 5 considera-se o país com corrupção preocupante. O primeiro lugar corresponde ao país mais digno de confiança.

tidarismo e o respeito pelas tradições e a religião (Alaoui, 1994: 112). Contudo, essa tese ficou um pouco abalada quando, em 2008, dissolve o Partido da Civilização Alternativa e detém um membro do PJD, sob a acusação de fundamentalismo. Procurando melhorar a imagem de Marrocos, o Ministério dos Cultos e dos Assuntos Islâmicos de Marrocos, em julho de 2008, enviou para a Bélgica e para França, 176 pregadores, para alertar a comunidade marroquina aí existente para o perigo dos discursos de natureza extremista e “protegê-la contra o fanatismo e extremismo” (Santos, 2008: 17). A pergunta que se põe é: o que mudou, após 20 de fevereiro de 2011, na imagem marroquina e no seu sistema político? Veremos mais à frente.

No contexto da abertura, o Rei parece receptivo à reforma da lei Sunita Malequita denominada *Mudawwana*<sup>4</sup> e a melhorar o igualitarismo entre gêneros, havendo progressos neste campo. Em janeiro de 2004 promulgou alterações a esse Código, obstaculizando a poligamia, elevando a idade legal para o casamento das jovens para os 18 anos, simplificando o processo de divórcio a pedido da mulher, etc. Contudo, os tribunais não têm aplicado a lei de forma estrita, continuando as mulheres “a sofrer desigualdades e violência” (Mígdalovitz, 2010: 7).

Não admira, assim, que as mulheres marroquinas continuem a reivindicar mais, como os direitos de casar sem interferências dos seus familiares masculinos, o de serem ouvidas em caso de divórcio ou o adequar a *Mudawwana* à Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, da qual Marrocos é signatário. Tais reivindicações têm sido alvo de promessas eleitorais, logo esquecidas após as eleições, o que tem aumentado o descrédito da população nos partidos e a esperança no Rei. Esperança que é extensível ao combate à pobreza. O Rei tem inaugurado obras que “foram ou são parte dos planos do governo” (Bouzidi, 2008: 26), passando a ideia de que ele faz tudo e este nada faz, num “processo de liberalização política sem (...) questionar as bases e a legitimidade do regime” (Alcario, 2009: 91). Um “largo segmento da população tem vindo a ver o Parlamento como uma instituição falhada que pode fazer pouco para resolver os seus prementes problemas económicos e sociais” (Hamzawy, 2007: 1), o que tem tido continuidade após as eleições 25 de novembro de 2011.

Os esforços do Rei têm sido, também, insuficientes para resolver as dificuldades do seu Reino, face aos problemas sociais e ao desemprego, que têm conduzindo, nos últimos anos, a índices de pobreza elevados e a um rácio de migração negativo, levando à fuga de cérebros e da juventude, na procura de melhores espaços. As principais cidades marroquinas são circundadas por anéis de degradados viveiros, que se prolongam para a zona rural, onde grassam doenças

---

4 Código da Família.

sociais, extremismos radicais religiosos, criminalidade juvenil e onde se concentram imigrantes ilegais e jovens à espera da sua oportunidade para se lançar contra as redes fronteiriças de Ceuta ou Mellila ou usar as “pateras”, propriedade de senhores pouco escrupulosos que, a custo de chorudos pagamentos, os transportam para o “paraíso europeu” ou para a morte, muitas das vezes, aproveitando-se da inocência, usando-os como mercadorias ou passadores de drogas. A pressão demográfica junto às povoações marítimas tem levado a “falências das estruturas básicas fundamentais, da sociedade, seja a família e a escola, sejam os poderes locais, a reestruturação e reabilitação urbana (...) que fornecem o primeiro capital de queixa e (...) fomenta a violência direta no interior do Estado” (Ramalho, 2009: 261). Dali emanam desafios preocupantes, tais como o subdesenvolvimento, a explosão demográfica e o déficit democrático. Os dois primeiros são assumidos como riscos socioeconómicos promotores, sobretudo, da migração. Já o último é visto como um risco político-democrático. A envolver todos eles, encontra-se uma sociedade que olha o Setentrião com inveja, mas também com desconfiança e, por vezes, com recusa, pois consideram-no “o Ocidente”, fator da falha dos sistemas políticos que a submete e das crises económicas que sofre, motor de uma despersonalização que sacrifica o espiritualismo islâmico, substituindo-o pelo materialismo, encoberto por uma cruzada contra o terrorismo, o que dificulta uma conceção única de segurança para a região.

Marrocos tem tentado desviar a atenção do seu povo dos problemas sociais que vive. Já Hassan II o tentou fazer, com a Marcha Verde, em 1975, unindo os muçulmanos em torno do “Livro Sagrado”, acenando-lhes com o Grande Marrocos,<sup>5</sup> num momento em que eram audíveis as críticas contra os direitos humanos. Porém, esta ação tem trazido problemas a seu filho, pois, enquanto a luta de Hassan II era contra o infiel espanhol, a de Mohammed VI é, agora, contra muçulmanos sendo que algumas das soluções para o problema herdado podem trazer anátemas à monarquia.

Marrocos, com a Argélia, a Tunísia, a Líbia e, posteriormente, a Mauritânia, constituiu, em 1989, procurando resolver os problemas regionais, a União do Magrebe Árabe (UMA), o que foi interpretado como a reação “à resposta de unidade agressora que tinham das antigas soberanias coloniais, procurando coordenar as políticas de cada um dos membros em relação à União Europeia” (Moreira, 1998: 21). Os diferendos manifestados desde e sobre a sua conceção, não têm permitido que a UMA contribua para uma região geopolítica, não sendo em si, uma fatora de assumida coesão.

---

5 Tese defendida nos anos 60 do século XX, por Allal el Fassi, fundador do Partido Nacionalista Marroquino. Engloba, sob a mesma coroa, o Saara Ocidental, parte da Argélia, Ceuta, Melilla, territórios do Mali e da Mauritânia.

Marrocos tem relações com os EUA, nas esferas económica, política e militar, esforçando-se este por demonstrar as vantagens, em relação às mantidas com a Europa: “O nosso empenhamento e a nossa influência sobre o curso dos acontecimentos representam uma mais-valia que vai bem além daquilo que é imediatamente visível (...) isto é, em parte (...) porque nós não somos europeus, pois a Europa transporta uma bagagem histórica no Norte de África. Os Estados Unidos são um parceiro indispensável em todo o mundo, mas especialmente aqui” (Gabriel, 1998). Assim, os EUA têm parcerias com Marrocos, nomeadamente, no âmbito do *US-North Africa Economic Partnership* (1999), Conselho Americano-Marroquino (1999) e do Acordo do Livre Comércio entre Marrocos e EUA (2004) (Maghreb News & Press Review, 2009, 3 de novembro).

Sendo sunita, o Reino tem sentido a tentativa da influência do Irão sobre a sua sociedade, através do apoio à minoria xiita. Isso fez deteriorar, em março de 2009, as relações diplomáticas entre Marrocos e o Irão (Público, 2009b).

Os atentados em Marrocos, como o de 16 de maio de 2003, que provocou 45 mortos, ou o de 28 de abril de 2011, que vitimou cerca de 15 pessoas, contestam a viragem de Mohammed VI a Ocidente, o que exige ao muçulmano, uma *jihād*, pois quem não a fizer é um apóstata (*kuffar*) que merece a morte (Joffé, 2007: 14). Consta, ainda, a forma musculada como este monarca tem mantido a ordem interna e a corrupção que começa a tomar dimensões expressivas. Essas contestações não têm, em si, um cariz religioso, mas usam-se da religião. O Islão “pode estar a ser usado como veículo retórico para justificar essas ações, mas não é nem a sua causa nem a explicação” (Joffé, 2007: 2).

Na verdade, em Marrocos “o problema do terrorismo não é um problema do Islão, é um problema de alguns muçulmanos” (Barlas, 2008: 9), que têm aproveitado a repressão do Estado para atrair as simpatias de um povo “de condições modestas, que não têm meios de sobrevivência, que se envolvem mais facilmente no misticismo e que são prestes a tudo, no momento que lhes é prometido o paraíso” (Basri, 2004: 8). Paradoxalmente, a população é objetivo a defender e alvo das ações. Ali, a *Al-Qaeda* do Magrebe Islâmico (AQMI), tem marcado presença, tendo declarado em 2006 a guerra “contra as cruzadas do Oeste” (USDD, 2009), com um tipo de atuação que visa o interior do Magrebe, “onde funcionam diversas organizações sobre fronteiras de nulo significado islâmico” (Libertad Digital, 2007).

Em fevereiro de 2008, Marrocos neutralizou a célula terrorista *Belliraj*, a que estava ligada, segundo o Estado marroquino, o Partido da Civilização Alternativa, que foi dissolvido, e o PJD (Jesús, 2008: 2). As declarações do antigo ministro do interior marroquino, Driss Basri, levantaram a suspeição de que o atentado de 11 de março de 2004, em Madrid, tenha sido preparado em Marrocos (Mansour, 2004: 6), o que é desmentido pelo Reino de Marrocos. Porém, muitos afiliados do Grupo de Combatentes Islâmicos Marroquinos têm sido presos

em vários países da Europa, e foi um Imã Marroquino que fundou o *Salafiya Jihadiya*, constituindo-se o “pai espiritual da cela de Hamburgo” (Migdalovitz, 2010: 2), que apoiou e ajudou a executar o ataque de 9 de setembro de 2001. Em fevereiro de 2003 Bin Laden classificou Marrocos como sendo um dos países opressivos, injustos e apóstata, escravizado pela América e que deveria ser alvo de libertação (Migdalovitz, 2010: 2). Essa *fatwa* impulsionou os ataques terroristas no Reino, contra os que cometiam atos impuros, como beber álcool, mas também contra os ocidentais. Levou, ainda, à proliferação de pequenas e isoladas células táticas jihadistas salafistas, que constituem, na verdade, as principais ameaças internas de Marrocos. Assim, é do interesse deste país colaborar com a comunidade internacional (CI) no controlo desta realidade, o que tem feito, sendo-lhe reconhecido esse esforço. Isso é reconhecido pelo Departamento de Estado dos EUA, num seu relatório de 2010, no qual se refere: “Os esforços do Governo de Marrocos no âmbito do contraterrorismo reduziram efetivamente a ameaça, mas a existência desses grupos relativamente pequenos apontou para a necessidade de uma vigilância contínua (...) Marrocos forjou sólidas relações com parceiros europeus e africanos, de cooperação, de partilha de informação, de realização de operações conjuntas, participando de manobras de treino” (US Department of State, 2011: 99-100). A tudo isto estão subjacentes fenómenos de extremismo radical, os quais têm sido combatidos por Mohammed VI, com esforços significativos, centrados em programas de combate à radicalização da juventude, sendo apoiado pelo Ocidente.

O fenómeno ora analisado muito deve às condições de desenvolvimento social vividas em Marrocos. Em termos de Índice de Desenvolvimento Humano, Marrocos situa-se no lugar 130, atrás da Argélia (96.º), de Portugal (41.º) e Espanha (23.º).<sup>6</sup> A sua classificação em termos de PIB subtraída da sua classificação em termos de Índice de Desenvolvimento Humano dá -15 (PNUD, 2011: 147), o que significa que uma boa parte dos rendimentos dos marroquinos não contribuem para o seu índice de desenvolvimento e que grande parte da riqueza está mal distribuída. O índice de desigualdade de género correspondente ao Reino é de 104 (PNUD, 2011: 159) o que demonstra que tem ainda um longo caminho a percorrer nesta matéria. A UE, no âmbito da Política Europeia de Vizinhança<sup>7</sup> (PEV), afirma que em Mar-

---

6 Classificação segundo o relatório sobre o Desenvolvimento Humano 2011, numa escala com 187 países (PNUD, 2011: 144)

7 A PEV tenta estabelecer uma área de paz e estabilidade partilhada (UE, 2007a) e proporcionar o desenvolvimento de uma relação (UE, 2003: 5) baseada em que todos os países vizinhos da UE devem poder participar no seu mercado interno e numa maior integração promotora da livre circulação de capitais, bens e pessoas, em troca de progressos concretos nas políticas e na economia (UE, 2003: 10).

rocos “as reformas em matérias de democracia e dos direitos do homem têm sido relativamente pouco ambiciosas (...) As diferenças sociais continuam (...) enormes e necessita de (...) recuperar o atraso em termos de indicadores de desenvolvimento humano” (UE, 2009: 2-3).

Outra preocupação é o crime organizado. As montanhas do Rif são férteis em campos usados no cultivo da *cannabis* e na produção do *Kif*. Perto de “75% do haxixe existente na Europa é proveniente de Marrocos” (Dokos, 2008: 18). Em 2009 Marrocos reduziu, em relação a 2003, em cerca de 70%, a produção dessa droga (Lusa, 2009). Marrocos é ainda a responsável por cerca de 50% da contrafação, de toda a África, de suportes magnéticos com música e filmes, havendo quem os coloque no mercado europeu (Manuel, 2009: 394 e 411). Este Reino ratificou, em maio de 2002, a Convenção das Nações Unidas Contra o Crime Organizado Transnacional, tentando implementá-la. A migração ilegal “constitui um meio através do qual o terrorismo e o crime organizado opera, o que faz com que continue a ser verdadeira questão a ter em conta” (Aliboni, 2002: 31). No sentido de a controlar, a UE tem, através da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX), lutado contra esse flagelo. Existe a percepção contudo, de que Marrocos pode fazer bem mais, neste âmbito, do que tem feito e de que “a colaboração com Marrocos é completamente improdutiva, para além de ser ineficaz, perigosa e contraproducente” (González, 2005: 8), principalmente quanto à emigração através das fronteiras de Ceuta e Melilla.

Enquanto o Ocidente procura na cooperação e na confiança as soluções para a sua segurança, reduzindo os seus arsenais, os países magrebins veem no seu potencial militar um fator de supremacia e de defesa dos seus vizinhos próximos. Nesse paradigma, e havendo uma desconfiança mútua entre a Argélia e Marrocos este, em 2010, gastou 3,256 milhões de dólares americanos (\$US) em atividades militares, e em 2009 cerca de 3,005 milhões de \$US, correspondente a cerca de 3,4% do seu PIB (SIPRI, 2012a). Em termos comparativos, destaca-se que a Argélia gastou, em 2010, 5,586 milhões de \$US e em 2009 cerca de 5,281 milhões de \$US, correspondente a 3,8% do seu PIB (SIPRI, 2012a). Quanto à compra de armas, verificamos que, em 2010, Marrocos gastou 138 milhões de \$US e em 2011 gastou cerca de 37 milhões de \$US (SIPRI, 2012b) e foi o 36.º país que mais comprou armas tendo, em 2009 sido o 63.º (SIPRI, 2012c). Marrocos despense importantes somas com o treino, formação, manutenção e pessoal. Os efetivos desse país atingem cerca de 198.500 militares (INSS, 2012a), ultrapassando em mais de 70.000 o quantitativo dos outros países vizinhos. Eles operam meios provenientes da França, Rússia, Itália, EUA, Espanha e Reino Unido, (INSS, 2012b), o que não significa que tenha capacidades efetivas.

Marrocos, ao inverso da Argélia, aderiu ao Código de Conduta de Haia Contra a Proliferação de Mísseis Balísticos e à Iniciativa de Segurança de Prolifera-

ção (PSI), que visa impedir a transferência de armas de destruição maciça (ADM) (CNS, 2009: 540), sendo ambos Membros do Regime de Não Proliferação Através do Controlo de Exportação (CNS, 2009: 540-544). As possibilidades militares, nomeadamente no desenvolvimento de ADM, da Argélia (que tem um reator nuclear de 40 Mw (INSS, 2012c) e da Líbia (que tem um projeto de um míssil – *Al-Fatah* – capaz de lançar ogivas e de atingir Marrocos (INSS, 2012d) e um passado de uso de armas químicas<sup>8</sup>), tem preocupado Marrocos.

Todas as dúvidas e suspeições já referidas, não tem incentivado um clima que possa permitir a Mohammed VI olhar para lá das suas fronteiras com esperança, e para o interior das mesmas com um espírito mais aberto. O seu povo tem-lhe exigido mudanças, a que ele tem respondido com paliativos. Mesmo após os acontecimentos de 20 de fevereiro de 2011, no decorrer das contaminações da Primavera Árabe, o Rei, com sabedoria, promoveu “mudanças”, para que tudo ficasse praticamente na mesma.

### **A Primavera Árabe em Marrocos**

Marrocos parece desmentir a certeza ocidental de que as convulsões árabes resultaram da impopularidade dos regimes políticos dos países em que as mesmas ocorreram; do poder resultante de uma voz única de um povo desiludido, assumida por uma oposição; da impossibilidade de se parar uma convulsão social depois de ela se ter manifestado. O Reino sentiu os “novos” poderes das plataformas de comunicação, quando em 20 de fevereiro a juventude resolveu manifestar-se em Rabat, Marraquexe, Casablanca, Larache e Alhucemas, para obter uma mudança da Constituição que permitisse a dissolução do Parlamento e do Governo e limitasse os poderes do Rei. Repare-se que o povo marroquino sabe que reinar é diferente de governar, e que esta tarefa deve ser exercida por alguém a quem possam pedir responsabilidades. Não contestaram, assim, o Rei, mas sim o poder que nele se concentrava, com vista à separação de responsabilidades, capaz de conduzir a uma maior liberalização. As manifestações não visaram, assim, a mudança do regime, mas sim reformas. No fundo, nem houve o aparecimento ou ressurgimento de um líder que fizesse a diferença. Só uma franja societária, inexpressiva e anulada, pretendia a mudança revolucionária e Mohammed VI, tendo opções, soube, com sabedoria, aproveitar aquelas que melhor se flexibilizassem aos seus interesses,

---

<sup>8</sup> Usou-as no conflito de fronteiras contra o Chade. Nos recentes acontecimentos que ocorreram na Líbia, foram encontrados arsenais de armas químicas, preservadas em segredo, por Kadhafi, e que em 20 de janeiro de 2012 foram inspecionadas por credenciados especialistas (Jornal Digital, 20 de janeiro 2012).



mesmo que isso se traduzisse em pequenas cedências que não alteraram em muito a realidade até aí em vigor.

Não consideramos que tenha havido qualquer revolução árabe em Marrocos, pois ao conceito colam-se condimentos que não se verificaram, tais como: uma nova ideia política de fundo que provoque mudanças; uma violência física e/ou emocional que seja a percursora da mudança; a mudança política profunda e estrutural. As revoluções são “processo histórico e não simples ‘momento’” (Rogeyro, 2011: 23). Por isso preferimos dizer que naquele Reino ocorreram convulsões sociais, se bem que de objetivo limitado, considerando as cedências que nele foram conseguidas. É verdade que em Marrocos a “revolução”, no sentido que aqui lhe demos, não aconteceu. Mas ela já se iniciou em 1999, no sentido da mudança e da abertura, apesar de estar a ser feita a ritmos que parecem exigir novos impulsos e renovadas diretrizes, perceções que têm motivado os jovens a manifestar-se. Eles fazem parte de um povo que tem sentido as esperanças gordadas, face às aberturas que, uma grande parte dele, esperava poder advir de um Rei que se doutorou em Nice.

A opção de Mohammed VI em se doutorar em França provocou a desconfiança de uma parte dos seus súbitos, pois olhavam-no como um “estrangeirado”, habituado a mordomias e realidades que não eram bem as do seu Reino. Porém, uma parte expressiva do seu povo olhava-o como um “redentor”, precisamente por ter conhecimento daquelas outras realidades, que lhe poderia trazer outros horizontes e outras visões para Marrocos, materializadas em reformas proveitosas e eficazes. Quando assumiu o trono, em 1999, prometeu mudanças que têm tardado a serem implementadas ou a se tornarem eficazes. Por isso, em 20 de fevereiro os marroquinos foram para a rua, muito por força do que estava a acontecer no Norte de África. Os manifestantes eram uma juventude idealista, mas crédula no poder do Rei para concretizar as suas reais promessas, caldeada por uma outra, menos expressiva, que duvidava da palavra do suserano. Ambas as partes tinham-se apercebido que não poderiam estar fora da onda da história, ansiando um futuro de esperança que, na realidade, poderá não ser o mesmo. Enquanto para os primeiros o Rei é o garante do “ser marroquino”, para os segundos (numa minoria quase desprezível) é a imagem de uma ditadura e de um passado que querem ver ultrapassado, impossibilitando a renovação societária, o que não significa, repare-se, o fim da monarquia ou a metamorfose de valores. Porém, Mohammed VI deve perceber que, nos regimes benignos assentes na tradição, com é o de Marrocos, “o romantismo entronizado não é, por si mesmo, um seguro de vida” (Rogeyro, 2011: 22).

A atual juventude marroquina não viveu os “anos de chumbo” de Hassan II, só sabendo deles pelo que os seus pais contam. Todavia, alguns não hesitam, num equívoco perigoso, imputar a Mohammed VI o que se passou com Hassan

II. Há, porém, uma abissal diferença: Mohammed VI até tem promovido algumas mudanças<sup>9</sup> que, sendo limitadas, até têm permitido que essa juventude se manifeste de uma forma mais liberal, contra os tempos de hoje e de ontem. Essas mudanças têm sido implementadas a um ritmo próprio de quem é árabe, sem que alguma vez se tenham transmutado numa democracia do tipo ocidental. Tal é muito devido à influência que, ainda hoje, os *lobbies* tradicionalistas têm sobre uma sociedade que, apesar de se manifestar, não deixa de ainda estar muito “fechada” e a um meio rural renitente à mudança, também ele muito tradicionalista e receoso do que a “novidade” possa causar na sua cultura milenar. Esta é uma sociedade que anseia pela democracia (seja lá o que isso possa ser), mas que está enquistada pela corrupção, pelo tradicionalismo e pelo medo da própria democracia e do que ela pode exigir. Paradoxos dos tempos e de uma sociedade que ainda tem de se encontrar. Não obstante, não se pode, com segurança, “pairar sobre a revolta das ruas sem medidas suplementares a essa espécie de ternura de estadista” (Rogei, 2011: 23).

Mohammed VI, amplamente conhecedor do seu povo e da sua sociedade, cedo se apercebeu das possíveis evoluções que poderiam assumir as contestações de fevereiro de 2011. Apressou-se, desde logo, no dia 9 de março de 2011, a anunciar a constituição de uma comissão *ad hoc*, sob a coordenação do constitucionalista Abdelfig Menoumi, direcionada para a proposta de uma nova Constituição, centrada numa maior partilha e separação de poderes, num acréscimo do pluralismo e na garantia dos direitos humanos e dos direitos individuais e num reforço político do papel dos partidos políticos. Estas medidas, contudo, não desmobilizaram o ilegalizado partido da Justiça e Caridade, que convocou uma manifestação para 13 de março, pronta e violentamente reprimida. Com essa manifestação pretendia-se reivindicar mais reformas e protestar contra a falta de independência dessa comissão, argumento justificado no facto da mesma ter sido constituída por elementos escolhidos pelo Rei. Essa manifestação quis passar a mensagem de que o Rei não seria capaz de levar por diante as reformas.

Porém, este continuou a afirmar-se com vontade e capacidade para as conduzir. O ataque terrorista ao café Argana em 29 de abril de 2011, levantou a suspei-

---

<sup>9</sup> Mohammed VI promoveu algumas reformas políticas e económicas, como sejam: uma maior abertura nas oportunidades para os géneros, a promulgação de um código de família, medidas para combater a corrupção, o regresso de dissidentes políticos exilados, a constituição de uma Comissão de Igualdade e Reconciliação integrada por 17 membros e sob a égide do Conselho Consultivo de Direitos Humanos de Marrocos, com vista a investigar os desaparecimentos e as detenções ilegais do tempo de seu pai. Contudo, esta purga da memória, nos últimos anos, tem desacelerado, facto referenciado pela Secretária-Geral da Amnistia Internacional, aquando da sua visita a Rabat, em 20 de março de 2009 (AI, 2009c).

ção de que poderiam estar em causa as reformas levadas a cabo pelo Rei. Porém, este, com visão e sabedoria, não se deixou embalar pelas soluções securitárias que pudessem dificultar tais reformas e dar razões a todo um fundamentalismo radical, nomeadamente ao Grupo Islâmico Combatente Marroquino, para lançar uma “guerra santa”. Correu riscos, mas, pelo menos nesse ponto conseguiu objetivos, cujo alcance ou âmbito podem ser discutíveis, mas que se tornam importantes para se trilhar o caminho da liberalização, rumo a uma democracia. Dando espaço ao seu povo para se manifestar nas ruas, palco consentido, sem encetar grandes opressões, Mohammed VI, ao contrário do que aconteceu na Tunísia e Egito, passou a imagem de que aceitava a contestação e, até, tinha também, um espírito reformador.

Na sua declaração ao país, feita em 9 de março de 2011 defendeu a necessidade da separação de poderes, realidade de cuja concretização dependerá uma efetiva transição, de uma liberalização do poder para uma aceitável “democracia”. Segundo Alcario (2009: 91) “para que Marrocos possa empreender o caminho de uma transição democrática, será necessário o aprofundamento das reformas já efetuadas e, sobretudo, uma nova reforma constitucional baseada nos seguintes postulados: reforço das instituições legislativa e executiva, com a instituição de uma verdadeira separação de poderes, a limitação constitucional e de facto dos poderes do monarca e a independência do aparelho judicial que (...) é um entrave significativo à consolidação das reformas empreendidas”.

A proposta de Constituição foi terminada, pela Comissão *ad hoc*, em 17 de junho de 2011 e referendada em 1 de julho de 2011. Nela constam as seguintes alterações à antiga Constituição:

- O Rei perde o seu caráter sacro (a sacralidade do Rei estava contida no Art.º 23 da antiga Constituição), passando a ser o Comandante dos Crentes (Art.º 41), o Supervisor dos mesmos, o Protetor da opção monárquica e o Árbitro entre as instituições de Estado (Art.º 42), mantendo a sua capacidade de inviolável (Art.º 46).
- A maioria do Rei deixou de ser os 16 anos (Art.º 16 da anterior Constituição) para passar a ser os 18 anos (Art.º 44).
- O Rei pode dissolver o Parlamento ouvindo o Presidente do Tribunal Constitucional (Art.º 51, conjugado com o 96), nova entidade Estatal para a qual o monarca indigita metade dos seus elementos (Art.º 130).
- O Chefe do Governo é nomeado pelo Rei, do partido mais votado (Art.º 47), cabendo-lhe designar os ministros (Art.º 47), os embaixadores e os representantes regionais do Ministério do Interior (Art.º 49), podendo o Rei pôr fim a um ou mais membros do Governo (Art.º 47, prerrogativa que já constava no Art.º 24 da antiga Constituição). Porém, caberá ao Rei aprovar aquelas escolhas (Art.º 47).

- O Parlamento passou a ter mais poderes legislativos (Art.º 60, 61 e seguintes).
- Pelo Art.º 48, o Rei pode presidir ao Conselho de Ministros, o que já era consagrado no Art.º 25 da anterior Constituição. A novidade, agora, é que pode delegar essa presidência no Chefe de Governo, podendo-a retomar sempre que necessário o que, a acontecer, poderá configurar um voto de desconfiança no Governo.
- Pelo Art.º 49, o Conselho de Ministros pode decretar o Estado de Sítio, anteriormente denominado Estado de Exceção e da competência exclusiva do Rei (Art.º 35 da antiga Constituição). Esse direito pode ser exercido pelo Parlamento, depois de ser assinado um decreto pelo Chefe de Governo, mas limitado a 30 dias (Art.º 74).
- A independência dos poderes judiciários, legislativos e executivos é “garantida” no Art.º 107, sendo essa uma das missões do Rei. Contudo, o Rei preside ao Conselho Superior do Poder Judiciário (Art.º 56 e Art.º 115) e, pelo Art.º 1 afirma que o “regime constitucional do Reino é fundado sobre a separação, equilíbrio e colaboração dos poderes”. Daqui ressalta a pergunta: quem faz a ponte entre poderes e garante a tal colaboração? A resposta é dada por Raul Pires, num artigo do Expresso: “Sua Majestade o Rei Mohammed VI (...) já que é assim que a maioria dos marroquinos o vê, imaculado, isento de erro e capaz de uma equidade e justiça infinitas” (Pires, 2011).

O Rei, discursando em 17 de junho de 2011, afirmou que a nova Constituição irá “consolidar os pilares de uma monarquia constitucional, democrática, parlamentar e social” (Mohammed VI, 2011b). As mudanças consubstanciam a transição da monarquia absoluta para a monarquia constitucional, mas não para a monarquia parlamentar. A nova Constituição apresenta alguns avanços, quando comparada com a de 1996, tendo merecido elogios da França, do Reino Unido, da Espanha, de Itália, dos EUA e da UE. Porém, as mudanças não são suficientes para promover a total independência dos três poderes. A nova Constituição exibe três patamares ideológicos: o primeiro centra-se na relação Estado-Sociedade, e materializa-se na igualdade, cívica e social dos cidadãos; o segundo centra-se na boa governação e na regularização da mesma através de instituições capazes; a terceira contempla a relação Rei-Governo-Parlamento. Nos primeiros dois, as mudanças são expressivas. Já no último, elas não são incisivas, continuando o Rei a ter influência significativa, direta ou indiretamente, nas ações do âmbito do Governo ou Parlamento.

A Constituição foi referendada em 1 de julho de 2011, tendo recebido, através da participação de 72,65% dos inscritos na lista de votantes, um redundante “sim”, por parte de 98% dos eleitores, em 94% das assembleias de voto (S.A.,

03/07/2011: 27). Porém, o “sim” não foi dirigido a uma nova Constituição, pois a esmagadora maioria dos votantes nunca a leu ou sabia o que nela constava. O “sim” foi dirigido à Monarquia que saiu reforçada deste acontecimento, continuando, na prática a manter as rédeas do poder. Na verdade, nesse referendo estava em causa um confronto de forças: por um lado o Movimento 20 de fevereiro, apoiado por três partidos de esquerda, pelos islamitas do Partido Justiça e Bem Estar e por uma central sindical. Do outro lado estavam 30 dos 34 partidos políticos, apoiados pelos OCS (a maior parte controlados pelo Estado), pela confraria sufista e pelos Imãs que, nas mesquitas, apelaram ao voto, contra a abstenção. Talvez, ainda, que a guerra na Líbia e as repressões na Síria, tenham contribuído para que os marroquinos pensassem que antes mais-valia ter uma Constituição, ainda que limitada nas aberturas, do que sangue na rua. Além disso, o Rei Mohammed VI demonstrou inteligência não deixando espaço ao Movimento 20 de fevereiro para arguir mudanças, ao anunciar, a 9 de março, a formação da Comissão *ad-hoc*, para reformular a Constituição; e ainda, não permitindo grande tempo de reação, quando anunciou, a 17 de junho, o referendo da Constituição para 1 de julho e mobilizou toda uma máquina de sensibilização, que estava à sua mercê. Porém, após todo este movimento, “Marrocos não é um Estado em transição, mas sim uma monarquia autoritária pós-revolucionária que tem a capacidade de se mover gradualmente em direção a uma democracia constitucional (...). Embora o movimento tenha crescido, ainda não parece ameaçar o Rei Mohammed VI ao ponto de forçá-lo a transferir uma parte substancial dos seus poderes, criando verdadeiras instituições democráticas” (Dennison, Popescu e Torreblanca, 2011: 2).

### **Cenários de Evolução**

O desenvolvimento sustentado aspirado por Marrocos poderá dar ao seu povo parte daquilo que ele vê nas imagens paradisíacas emitidas pelos órgãos de comunicação social e sente que pode ser dele. O progresso pode contribuir para a fixação das elites no Reino e motivar os jovens para um futuro digno. Para o atingir, Marrocos tem de promover a abertura política e democrática através de dois cenários: a partir do poder político instituído ou por imposição de uma sociedade saturada com o presente.

O primeiro cenário exige do Rei continuadas reformas conducentes a uma maior transparência governativa, judicial e legislativa. Porém, pode afetar o seu poder supremo e exigir aos cidadãos o abandono de tradições e usos impregnadas (no contexto ocidental) de abusos às liberdades, direitos e garantias dos povos. Esse cenário, sendo simpático por ser conduzido a partir do “poder” e por passar a

imagem de um Rei mais “homem de Estado” do que “homem de poder”, poderá, no seu percurso, exibir momentos de vulnerabilidade passíveis de aproveitamento por moldadores de opiniões que usem argumentos como o da venda das tradições e dos bons costumes ao Ocidente, a troco de uma cultura de consumo e de depravação. Os momentos críticos podem levar a derivas no processo por recuo nas reformas, por parte do Rei, ou por contestações que levem à colocação de uma interrogação sobre o próprio monarca. Nesses momentos, a tendência do Ocidente para apoiar as reformas pode complicar o processo. Conseguindo-se ultrapassar, pela positiva, os pontos críticos e atingindo-se o sucesso nas reformas, a abertura poderá atrair maior fluxo de investimento melhorando a economia e o progresso marroquino. Marrocos parece ansiar por esse caminho mas, ao mesmo tempo, parece ter receio em o percorrer, demorando nas reformas necessárias, desviando as atenções de quem as defende com mobilizações em torno de questões nacionalistas, ou reprimindo a crítica. Assim, esse cenário não parece plausível ocorrer a curto/médio prazo.

O outro cenário resulta das contestações sociais – um pouco à guisa do que aconteceu em 20 de fevereiro de 2011 –, face às questões da parcialidade da justiça, dos atentados aos direitos humanos, da falta de igualdade no tratamento e no género, e podem pôr em causa o próprio Rei, pela desilusão do povo face à irresolução dos seus problemas. As contestações provocarão oportunidades para se implementar a tal abertura esperada, mas podem também, com maior probabilidade, desviar um percurso que se queria conducente à democracia, para outro propício ao radicalismo fundamentalista, onde podem surgir os chamamentos à religião e à congregação em torno dos usos e tradições alegadamente defendidos pelo Livro. Esse trajeto é de difícil controlo por parte do poder político e é, como tudo indica, aquele que Marrocos tem tentado evitar, usando a coercibilidade e evocando causas nacionalistas para desviar atenções e congregar vontades em torno de um ideal consensual. Porém, como Pérez (2004: 7) afirma, se o islamismo assumir esse nacionalismo, até agora bandeira da monarquia, então o regime e a própria monarquia podem ficar em risco. Este cenário, sendo aquele que maiores riscos apresenta, não é previsível que ocorra no curto e médio prazo, mas irá acontecer se não se iniciar um percurso mais consentâneo com o cenário anterior. O cenário alternativo é tudo continuar na mesma.

Marrocos vai mostrando ao mundo que quer trilhar o caminho da abertura política e democrática, fazendo pequenas e paliativas reformas, sem afrontar muito a franja societária mais problemática, tentando controlar as reclamações mais acintosas e dando ao seu povo uma dose de nacionalismo, aglutinador em torno de ideais, e que o faça esquecer os verdadeiros problemas do país, quer sociais, quer económicos e políticos. O Ocidente continuará a investir com a esperança de que o caminho democrático seja trilhado, criticando aqui e ali a falta de medidas mais

ambiciosas e incentivando, pelo elogio, as leves reformas que vão sendo feitas. A juventude continuará à espera, com angústia, de um futuro melhor, contestando e ouvindo quem apregoa, na religião, a solução suprema para esses problemas. Esse é, a curto e médio prazo, o cenário mais provável indo potencializar pela exigência a necessidade de um dos outros dois.

## **As Relações com Países Vizinhos**

### *Argélia*

A Argélia e Marrocos mantêm um conflito de interesses consubstanciado em parte da sua fronteira comum, a partir do ponto em que, sensivelmente, essa linha cruza o Atlas. A compreensão desse conflito faz-nos recuar a 18 de março de 1845, data em que, por acordo entre França e Marrocos, grande parte do território ficou delimitado, deixando as zonas a sul fora dessa delimitação, por se considerar que, pertencendo ao Saara, eram “inabitáveis e, conseqüentemente, não partilhadas” (Sampayo, 2012: 393). Porém, essas áreas foram sempre disputadas entre Marrocos e a Argélia e, em 6 de julho de 1961, foi firmado um acordo entre Hassan II e o então presidente do ainda Governo Provisório da República Argelina, Ferhat Abbas, e no qual se preconizava a resolução amigável desse conflito de interesses.

Porém, após a independência, a Argélia fixou-se naqueles territórios, levando Marrocos a fomentar manifestações em Tindouf. A crise instalou-se e, de outubro de 1962 até outubro de 1963, aconteceu a conhecida “guerra das areias”. Nela, Marrocos procurou anexar as regiões argelinas de Bechar e Tindouf, por considerar ser seu território, tendo visto goradas essas pretensões perante a resistência Argelina.

Em 30 de outubro de 1963, Hassan II e Ben Bella firmam um cessar-fogo e acordaram na constituição de uma comissão de arbitragem, sob a égide da OUA (Sampayo, 2012: 394), que entregou um relatório a essa entidade, em 1966, não tendo a mesma a capacidade para promover a reconciliação. A mesma foi, temporariamente, conseguida em 1969, em Ifrane, onde foram firmados, entre os dois países, um tratado de boa vizinhança e outro de cooperação. No âmbito do primeiro, era reconhecida pelos dois a integridade territorial de cada um, afirmando Marrocos que deixava de estar interessado em Tindouf e reconhecendo, os dois, a fronteira entre si, com o traçado firmado antes da independência dos dois Estados, dando-se à Argélia a soberania das jazidas de ferro de Garaa Djedilet, sendo a exploração comum aos dois países. Por sua parte, a Argélia reconhecia a Marrocos os direitos sobre o Saara Espanhol. Pelo segundo acordo, ambos os países admitiram a construção de uma siderurgia, na costa marroquina, que tratasse o minério, transportado

por via-férrea. Querendo mostrar boa vontade, o presidente argelino Boumédiène, prendeu, passado algum tempo, alguns opositores de Hassan II e entregou-os a este, facto mal aceite pelo partido marroquino a que pertenciam tais opositores. Como represália, este acusou o Rei de vender barato parte do seu Reino à Argélia, referindo-se ao acordo de Iframe, o que fez com que Hassan II nunca o ratificasse. Nesta linha, a Argélia passou a afirmar que as pretensões marroquinas sobre o Saara eram atentatórias ao direito à autodeterminação do povo saaráui.

Em setembro de 1966, Marrocos tentou ocupar o oásis de Figuig, reclamando-o por direito histórico, com a oposição suserana e vencedora argelina. Marrocos evocava que tinha sido um Reino milenar sob proteção e jurisdição temporária de França, enquanto a Argélia, um Estado recente, tinha sido uma colónia francesa beneficiada pela França, pois esta “estendeu o território argelino em detrimento de Marrocos, mas também da Tunísia, da Mauritânia, do Mali e do Níger” (Mansour, 2002: 7). Marrocos tem recorrentemente alimentado esta ideia. Em 1 de fevereiro de 2002, o jornal oficial do regime – *Maroc-Hebbo* – publicou o seguinte: “Tinduf, onde se encontram os campos de sequestro dos nossos compatriotas saaráuis, assim como dos nossos prisioneiros de guerra, é marroquino. Touat, Saoura, Tidikelt, também. São territórios marroquinos que a potência colonial francesa anexou e que a Argélia independente sempre se recusou devolver” (Mansour, 2002: 6).

O traçado das fronteiras a Sul, entre os dois só foi satisfatoriamente resolvido em 1972, em Rabat, numa cimeira Argelo-Marroquina, onde, concomitantemente se reafirmou o direito comum da exploração das minas de ferro argelinas (Sampayo, 2012: 394). Porém, a questão do Saara Ocidental nunca foi um caso totalmente resolvido. A ocupação do Saara Ocidental por Marrocos foi ponderada pela Argélia como um *casus belli*, não tendo, porém, declarado guerra.

Em 18 de dezembro de 1975, Houari Boumediene expulsa da Argélia milhares de cidadãos marroquinos, naquilo que ficou conhecida pela “marcha negra”, em resposta à “marcha verde” de Hassan II. A partir desse ano a Argélia conferiu um apoio aberto à FP, vendo nesta a forma de, com um Saara livre, poder ter acesso ao Atlântico e poder escoar, assim, o seu minério por outros portos que não os do Mediterrâneo. Além disso, um Saara livre iria contrariar intenções hegemónicas daquele Reino, contidas no ideal do Grande Marrocos, muito no consciente e subconsciente do seu povo; para contrariar esta tendência, obsta-se a assunção facilitada de protagonismo estratégico, tendo Marrocos que encontrar outras formas de o adquirir. Por outro lado, Marrocos ficará privado de recursos naturais, que ora explora do subsolo daquela região. Assim, o apoio que a Argélia tem dado à FP é mais por motivos estratégicos e de segurança, de que por convicção ou solidariedade. Por seu turno, Marrocos vê o apoio argelino à causa Saaráui, como um obstáculo às suas pretensões, pois, na hipótese desta causa ser bem-sucedida, a Argélia não deixará de capitalizar aquela sua posição. Assim “o problema do Saara Ocidental favorece



a emergência dum sentimento nacionalista exacerbado que se alimenta do medo de uma Argélia ameaçadora” (Martinez, 2008: 9).

Em 1994, Marrocos acusa a Argélia de um ataque terrorista a Marraquexe e passa a exigir o visto de entrada aos argelinos que pretendem entrar naquele Reino. Em resposta, a Argélia, além de exigência do visto, fecha as suas fronteiras. Em julho de 2004, Marrocos suspendeu a exigência de visto de entrada. A Argélia, contudo, só em 17 de fevereiro de 2009 abriu as suas fronteiras, por um período curto de tempo, utilizado na passagem de um comboio de ajuda humanitária, formado em Inglaterra e com destino à Faixa de Gaza (Globo.com, 2009). As fronteiras abertas serão “mais atrativas para os investidores” (León, 2004: 3), e o seu encerramento afeta, forçosamente, a economia dos países em causa.

Marrocos já se apercebeu do óbvio e tem tentado convencer a Argélia das vantagens mútuas daquela abertura. Em 19 de janeiro de 2009, Mohamed VI enviou uma carta à Cimeira Árabe do Kuwait, reiterando uma tentativa feita em janeiro de 2008 para resolver esse problema, convidando a Argélia a abrir as fronteiras, afirmando que a sua pretensão “está longe de banalizar este objetivo e reduzi-lo a qualquer vantagem ou a um interesse exclusivo” (Panapress, 2009). Já em 2008 a Argélia tinha respondido, nas palavras do seu ministro do interior, Yaxid Zerhouni, que “o problema da circulação nas fronteira argelino-marroquinas não constitui uma questão isolada, deve ser tratada de um modo geral e não se pode dissociar de uma aproximação que queremos conseguir no Magrebe (...) não se trata de construir um Magrebe onde alguns ganhem e outros percam” (Notiemail, 2008).

A alusão implícita do comércio de fronteiras abertas poder ser só favorável a Marrocos, deve-se ao facto dos seus mercados serem permeáveis aos produtos de fontes suspeitas, nomeadamente de contrabando, podendo isso contaminar os vizinhos com quem tem relações comerciais. Alude, ainda, à possibilidade desse problema se resolver através da iniciativa do mercado comum, com a integração das economias e a livre circulação de bens e pessoas, a implementar no âmbito da UMA (EENI, s/d) e que tem sido obstaculizada. Não há dúvida que “as relações entre a Argélia e Marrocos são percecionadas como um dos fatores principais do bloqueamento da região” (Martinez, 2008: 9), necessitando de preocupações especiais da CI e dos restantes países da região, e parece que isso está a ser interiorizado pela Argélia e por Marrocos. Em 16 de novembro de 2011, o Ministro dos Negócios Estrangeiros argelino visitou Rabat, onde, em conjunto com o seu homólogo marroquino, iniciaram um conjunto de iniciativas que tiveram continuidade na retribuição da visita deste último, em 23 de janeiro de 2012, à Argélia. Nessa visita, o ministro argelino afirmou que estavam a iniciar um “caminho para um diálogo construtivo ao nível magrebino e bilateral” e o marroquino retorquiu que tal visita fazia parte de uma “vontade comum (...) para

(dar) um novo ímpeto e aprofundamento às relações bilaterais” (NAU, 2012, 23 de janeiro). Tais desideratos criam expectativas, em especial aos países de região, que importam acompanhar.

### *Mauritânia*

O relacionamento de Marrocos com a Mauritânia nem sempre é o que tem parecido. Desde muito cedo, Marrocos tem demonstrado algum interesse pelos territórios Mauritanos.

Em 1957-1958, quando intentou a guerra de Ifni-Saara, contra Espanha, com vista a anexar aqueles territórios, também demonstrou a intenção de anexar a Mauritânia (Miguel, 2006c). Em 1960, face à independência da Mauritânia, Marrocos negou-se a reconhecê-la como país soberano, mostrando pretensões sobre ela, com os mesmos argumentos evocados para o Saara. Tenta, até, invadi-la, em 1960, no maior segredo, numa operação militar planeada pelo príncipe herdeiro Hassan II que abortou face à postura espanhola e francesa e ao facto de, em 27 de outubro de 1960, a ONU a ter reconhecido como país. “Invadir um país que proclama unilateralmente a sua independência é uma coisa, invadir um país cuja legitimidade se apoia sobre o reconhecimento oficial da ONU é outra coisa” (Benkacem, 2004).

Tal reconhecimento, por parte de Marrocos, só surge em 1970. Em 1981 o governo mauritano, através do seu primeiro ministro, Sid Ahmed Ould Bnejara, acusou o Rei Hassan II de “ter a firme intenção de lançar uma agressão armada contra a Mauritânia” (Ostros, 1981), com a justificação de terminar com a passagem da FP por terras mauritanas para executar ações contra Marrocos. Contudo, essa ameaça foi debelada, face ao perigo da generalização do conflito à região, com a mais que esperada entrada da Argélia no mesmo, e da França, por ter um acordo de defesa com a Mauritânia. Nesta conjuntura houve declarações de apoio mútuo personificadas pela FP e pela Mauritânia, tendo Marrocos acusado a FP de tentar a hegemonia regional (Ostros, 1981). Em resposta, a FP declarou que a República Árabe Saaráui Democrática (RASD) e a Mauritânia estavam pressionadas pelas reivindicações territoriais que “não só vêm do Norte, mas também do Sul” referindo-se, obviamente, a Marrocos e ao Senegal (Ostros, 1981).

A Mauritânia tem tido, ao longo da história, problemas na sua fronteira Sul, deles resultando confrontos armados, como o ocorrido em 1988, e que se iniciou em Diawara. Marrocos tem excelentes relações de amizade e cooperação com o Senegal, o que é estratégico neste contexto. As duas vertentes raciais mauritanas ainda não se apaziguaram, sendo a negra a mais ressentida e a mais vulnerável às influências do Senegal. Ora, por linhas indiretas, Marrocos pode e tem explorado esse facto.

Segundo Miguel (2006b), Hassan II afirmou que o “Senegal é um país irmão e a Mauritânia um amigo”, tendo a FP retorquido que continuaria a apoiar a Mauritânia. Em 1999, após a Mauritânia ter-se declarado, na OUA, a favor da autodeterminação da RASD, o diário oficioso da coroa – Maroc-Hebdo – publicou um artigo, de Mohamed Boughadadi (1999), que defende a hegemonia marroquina sobre o Saara e os direitos de Marrocos sobre a Mauritânia. Contudo, na última década, sem se esquecer dos seus desígnios, Marrocos parece enveredar por outras estratégias. Em 2006, os dois países assinaram sete acordos de cooperação, entre os quais um que preconiza a construção, num futuro próximo, de uma área de comércio livre e, num mais recente, de um comércio preferencial (Câmara de Comércio e Indústria Brasil Mauritânia, 2008). Além disso, Marrocos tem procurado investir no Norte da Mauritânia, em infraestruturas de transporte, em mesquitas e escolas, o que leva a concluir que esse Reino procura inteligentemente, não a conquista armada, mas a conquista dos sentimentos e da razão.

### *Países Ibéricos*

Terminada a Guerra Fria, os receios e desconfianças Este-Oeste decresceram e os desafios entre Norte e Sul ressaltaram. Para o Norte, o Sul exige uma gestão, com sensibilidade, das crises e das ameaças que dele emanam, pois podem colocar em risco a disponibilidade, mas também a distribuição de recursos e afetar a segurança regional. Assim, o Norte vê o Sul com desconfiança, por poder contaminar a região com a instabilidade que dele pode emanar, e isso poder interferir com o desenvolvimento na Europa. “Os Estados do litoral norte têm medo da instabilidade que o Sul representa (sob a forma do terrorismo, da migração maciça, da proliferação de armas de destruição em massa, etc.) enquanto os Estados do litoral sul temem o ressurgimento de uma cultura de projeção da Europa (...) e alimentam alguns ressentimentos para com as políticas económicas” (Germond, 2005). Eles esperam do Norte uma cooperação sem juros, que não alimentem sentimentos de humilhação, capaz de mitigar as convulsões sociais que sentem e conducente ao desenvolvimento que aspiram.

Marrocos, na defesa dos seus interesses, tem alimentado polémicas. Parte deles objetivam-se em Ceuta e Melilla, vistas por ele como “cidades ocupadas” ou “enclaves”, ansiadas por um nacionalismo que esbarra na oposição espanhola, no direito internacional e na vontade das suas populações. Marrocos tem acusado Espanha de nelas exercer abusos contra marroquinos e de manter práticas colonialistas que não aplica nas outras províncias. Em agosto de 2010 surgiram fotomontagens nos muros de Melilla, de mulheres polícias espanholas com mãos ensanguentadas. Nesse mês, a Associação de Direitos Humanos Gran Rif e a Coordenação da Socie-

dade Civil do Norte de Marrocos bloquearam a fronteira com Melilla e o Comité Nacional para a Libertação de Ceuta e Melilla convocou, para 21 de agosto de 2010, o bloqueio das fronteiras com Ceuta (Público, 2010).

Naqueles enclaves, muitos marroquinos têm-se naturalizado pela “lei dos estrangeiros de 1985” ou através das ligações familiares podendo, assim, ascender à sua vida pública. Isto é explorado por Marrocos que evoca, por vezes, a condição muçulmana para exigir solidariedade e influenciar, assim, os eventos. Tem, ainda, financiado peregrinações a Meca de muçulmanos que ali vivem, tentando controlar as mesquitas de Ceuta e Melilla, atribuindo bolsas de estudo e fornecendo “livros específicos de registo civil, em Fnideq e Nador” (González, 2008: 3), para registar os cidadãos de origem marroquina dos “enclaves”. Deste modo, tem influenciado “mansamente”, para não provocar medos na população que fala e preserva o espanhol.

Nessas cidades, tem aumentado a população árabe, em especial os berberes que, falando o espanhol, tem causado dúvidas a Espanha quanto à sua fidelidade. Sendo os únicos sítios no Norte de África com uma democracia de valores europeus, como a igualdade de género, a liberdade religiosa e de expressão, Marrocos receia que dali surjam razões para contestações difíceis de controlar, em especial quando o seu povo se apercebe que, nelas, os níveis de vida são muito superiores aos seus. Para Espanha, essas cidades são cruciais, pois, com as ilhas Chafarinas, as ilhotas de Perejil e Alborán e os rochedos de Vélez e Alhucemas, transforma o Mediterrâneo Ocidental num “lago de soberania hispânica”. Porém, tal tem sido posto em causa, em várias ocasiões, por Marrocos, por exemplo:

- Quando em 2001 reivindicou as águas da zona económica exclusiva das Canárias, argumentando que “as Canárias emergem da plataforma continental marroquina” (Miguel, 2006c);
- Conferiu concessões a empresas, nesses espaços, de prospeção e exploração petrolífera;
- Violou terrenos junto ao fosso de Melilla, como foi constatado, por Espanha, em 2005 (Miguel, 2006a: 2);
- Ocupou, em 11 de julho de 2002, Perejil, levando Espanha a usar as suas Forças Armadas (FA).

Com estas ações violou o Tratado de Amizade, Boa Vizinhança e Cooperação, firmado entre Espanha e Marrocos, em 4 de julho de 1991, e no qual se afirma que estes dois Reinos têm uma “vontade comum de reforçar ainda mais as relações políticas bilaterais e estão decididos a inaugurar uma nova era de solidariedade” e se comprometiam a garantir o “respeito e a legalidade internacional” (Marrocos e Espanha, 1993: 1). Em novembro de 2007, Marrocos chegou, mesmo, a protestar por o Rei espanhol ter visitado Ceuta e Melilla.

Marrocos ainda tem diferendos com Espanha sobre a delimitação das plataformas continentais no Mediterrâneo (CESEDEN, 2006: 52) e da Zona Económica Exclusiva nas Canárias. Tal tem levado Espanha a ponderar cenários de confronto direto (Amillo, 2007: 197), caso Marrocos queira afirmar-se no domínio do país ibérico.

Neste há quem critique a inépcia face às provocações (Pérez, 2005). Com elas, Marrocos vai alimentando o nacionalismo interno, querido ao seu povo, gerando no interior de Espanha a certeza de que “Marrocos (...) é um sério problema de segurança para a Espanha que não deve ser encoberto e cuja abordagem requer doses significativas de coragem e senso de realidade” (Pérez, 2005).

A relação de Marrocos com Portugal não tem merecido as vicissitudes da vida entre esse Reino e Espanha. Isto deve-se muito ao facto de Portugal ter sabido retirar-se do Norte de África. Desde a saída de Mazagão (1774) não se conhecem diferendos entre o nosso país e aquele Reino. Nós partilhamos uma parte da matriz cultural, não negada pelos dois povos, mas também a realidade de ambos serem a porta de entrada do Mediterrâneo, a periferia dos continentes e as varandas para o Atlântico. Por tudo isso, Portugal tem sido bem aceite em Marrocos, tendo com ele acordos e projetos de comércio, de investigação, de cooperação militar bilateral, de cultura e de desenvolvimento tecnológico, como os decorrentes da XI Cimeira Luso-Marroquina, ocorrida em 1 e 2 de junho de 2010.

Na declaração dessa Cimeira, afirma-se a consciência comum de um passado solidário, “fonte de experiência para conceber um futuro partilhado, de prosperidade, de estabilidade e de cooperação reforçada” (Governo de Portugal, 2010), o que pronuncia a continuação de boas relações. Marrocos tem a percepção de que, “ao integrar a União Europeia, Portugal pode constituir uma porta favorável para as relações “Norte-Sul” (Santos, 2009: 1-2) e que, “sem colónias, hoje e, infelizmente, sem integrar os ricos países do norte, mas membro de pleno direito da União Europeia e depositário de uma longa e larga convivência internacional, Portugal está em excelentes condições para estabelecer parcerias com países, como Marrocos, que querem a paz e o desenvolvimento” (Santos, 2009: 6). Para além disso, o nosso país tem todo o interesse em ser parceiro privilegiado daquele Reino, e vice-versa, até pela vizinhança próxima a que estão submetidos e pela amplitude de desenvolvimento social e económica que ambos podem vir a ter, podendo daí resultar iniciativas com influência na segurança regional. Esse interesse foi afirmado, em maio de 1994, no Tratado de Boa Vizinhança, de Amizade e de Cooperação. É no quadro desse tratado que se têm realizado as diversas Cimeiras entre os Chefes de Governo, das quais é exemplo a já referida.

A UE, promovendo a democracia e os direitos humanos e sendo “uma união política à procura da sua identidade e não ‘Velho Continente’” (Sachetti, 2006: 4), pode ajudar no desenvolvimento de Marrocos. Portugal poderá ser a ponte entre o Reino e a UE, pois pertence à União, mas também, à Iniciativa 5+5 e tem um bom

relacionamento com Marrocos, relevando para segundo plano as vulnerabilidades que lhe são apontadas, como seja a sua periferia europeia, a sua grande fronteira com outro país ibérico e o seu modesto potencial económico.

Portugal, durante a sua presidência da UE, no 2.º semestre de 2007, deu uma elevada prioridade ao relacionamento com o Magrebe. O capital de interesse que pode advir do nosso país ser membro da CPLP, da Iniciativa 5+5 e da UE pode conferir-lhe o direito ao estatuto de se assumir como charneira de relacionamentos, muito fomentado pelas boas relações que mantém com todos os países que fazem parte dessas plataformas. Além disso, Portugal não pode esquecer que a Madeira e as ilhas Selvagens se encontram sobre a plataforma africana e bem mais perto de Marrocos do que Portugal, não sendo, isso, contudo, motivo imediato de qualquer preocupação, apesar do professor Echeverría Jesús (2002: 9) veicular que “Marrocos afirma, por sua parte, que a sua soberania se estende à totalidade da plataforma continental”.

Portugal não tem, nessa área, acordos de delimitação com Espanha<sup>10</sup> nem com Marrocos. Contudo, Portugal não tem tido com Marrocos quaisquer problemas na área em causa. Já com Espanha, em especial junto das ilhas Selvagens (Fonseca, 2008), tem-se sentido algumas e ligeiras tensões. As ameaças mais prováveis que surgem de Marrocos advêm antes da imigração ilegal, contaminada pelo fundamentalismo radical, com implicações terroristas, e do contrabando de droga e outros artigos. Mas de lá acenam-nos também oportunidades, como as relacionadas com o comércio, as energias alternativas e os negócios. O lugar que Portugal ocupa nas listas de países com relações comerciais com Marrocos, demonstra que ainda há uma boa margem de evolução, consentânea com a nossa proximidade geográfica. Nesta e noutras esferas, Portugal pode explorar as boas relações que tem com Marrocos, sendo isso útil aos dois países.

### **Cenários de Evolução**

Muitas das situações problemáticas entre Marrocos e os seus vizinhos, são influenciadas pelo que ocorre no Saara. Uma solução protagonizada por Marrocos para o Saara aumentará a sua autoestima, incentivando-o a desafios mais atrevidos centrados na sua vizinhança. Já a efetivação da solução da FP poderá levar a convulsões internas marroquinas e a mudanças políticas, acompanhadas ou não, por um frenar dos desejos nacionalistas. Assim, podem surgir os seguintes cenários:

---

10 Os acórdãos da Guarda, de 1976, sobre o Mar Territorial e a Plataforma Continental, entre Portugal e Espanha, não estão em vigor (Cunha e Antunes, 2004: 6).

- Marrocos aceita o referendo à autodeterminação. Tal é pouco provável a curto prazo e por livre vontade do Rei, pois os resultados de um referendo legal e transparente dependem só da vontade de um povo. Um resultado centrado na autodeterminação seria embaraçante para o Rei e, até, poderia ser o início do fim da monarquia como hoje se apresenta, pois o “poder (quase) absoluto” do Rei passaria a ter a exceção do Saara. Poderia, ainda, levar a caminhos funestos e/ou risonhos. Funestos, porque os nacionalistas fundamentalistas trariam os protestos às ruas e, até, quem sabe, a *jihad*, provocando instabilidade interna e na região. Risonhos porque com ou sem manifestações isso poderia ser um sinal de democratização de Marrocos, mobilizando o apoio da CI.
- A FP, face às dificuldades logísticas, deixa-se controlar pela AQMI. Este cenário, sendo possível, tem um ponto que se lhe contrapõe: a FP já se apercebeu de que esse controlo a levaria ao isolamento internacional, perdendo todo o capital de simpatia que tem angariado e a sua já pouca capacidade de negociação na ONU e com Marrocos. É possível ocorrer uma luta interna na FP, entre simpatizantes da AQMI e não simpatizantes, criando a instabilidade propícia para os terroristas tomarem o poder da organização e atraírem partidários. Para evitar isso, a FP tem de ponderar e saber bem como e o que fazer.
- A FP volta ao combate. Este cenário tem alguma probabilidade de ocorrer, pois “quem espera desespera”, em especial quando existem expectativas goradas e perceções de que Marrocos obstaculiza a da autodeterminação. Essa luta até seria legal, pois os Protocolos Adicionais à Convenção de Genebra, de 12 de setembro de 1949, no que diz respeito à Proteção das Vítimas de Conflitos Armados Internacionais, reconhecem o direito à luta contra a ocupação estrangeira, no exercício dos povos à livre determinação e sob os auspícios da Carta da ONU (ONU, 1977, Art.º 1.4.). Porém, a FP, ao voltar à luta armada, irá perder influência e simpatia e pode dar justificação à ONU para rever as suas resoluções e desresponsabilizar-se de ainda não as ter feito aplicar. A Argélia, por pressão dos EUA (Miguel, 2005: 7) tem aconselhado a FP a não enveredar por esse caminho.
- A integração do Saara na soberania marroquina, dando-se-lhe alguma autonomia. Se isso não for o resultado de um referendo que englobe a autodeterminação, será um cenário pouco provável, pelo ultraje às resoluções da ONU (apesar desta indiciar poder apadrinhar esta solução) e ao “direito à autodeterminação”, podendo potenciar a vontade hegemónica marroquina, o que não conforta a Espanha, a Argélia, a Líbia e a Mauritânia.
- Marrocos aceita o referendo sobre a autodeterminação do Saara, por pressão internacional. Este cenário, face ao que foi dito, não nos parece poder ocorrer.

rer a curto prazo. Essa pressão poderá ser exercida singularmente ou por Organizações Internacionais (OI). O alheamento dos países da CI indicamos que não há predisposição para a pressão singular. A existir, ela teria de ser exercida, de preferência, por potências com influência sobre Marrocos. Quanto à pressão das OI, a ONU não se tem empenhado totalmente em fazê-la e a outra que poderá melhor exercê-la é a UE. Porém, esta, para tal, teria de repensar os seus acordos com Marrocos. Recentemente demonstrou estar disposta a isso, ao renunciar aos acordos das pescas que incidiam nos mares do Saara, pois ao explorá-los está a pactuar com a utilização de bens que podem não pertencer àquele Reino.

- Tudo continua no impasse. Este último cenário irá prevalecer por mais algum tempo, sem, porém, solucionar o problema. A continuação das pressões dos ativistas da causa saaráui levará a que Marrocos perpetue as violações dos direitos humanos. Nele, “o resultado final é o de uma luta de desgaste político, cujo final pode não estar em uma vitória para uma das partes nem em uma derrota para a outra” (Miguel, 2005: 1).
- Quanto a Ceuta e Melilla, pode-se colocar o cenário de Marrocos fazer nelas aquilo que fez no Saara Ocidental ou em Perejil. Nesse cenário, será que a NATO, estando em causa a integridade de um dos seus signatários, irá reagir, face a um novo conceito em que o “direito” de interferência fora das suas fronteiras parece tender a ser substituído pelo “dever”? E se reagir, na obediência aos seus estatutos, qual será a resposta de solidariedade da UMA? A NATO, sem ter de utilizar a força militar, poderá ser importante na gestão da crise. Já a UMA teria dificuldade, pois, na essência, não é uma “união” e incorpora receios regionais de protagonismo. Porém, parece-nos que Marrocos só teria a perder com a concretização deste cenário, pelos seus efeitos, como sejam a reprovação e as eventuais sanções da CI. A sua estratégia de aproximação à UE e a França parecem ir nesse sentido e no da procura de um equilíbrio de poderes, por influência diplomática. Por parte de Espanha, a sua estratégia engloba a continuação da posse dessas cidades e o apoio, mesmo que implícito e indireto, à causa saaráui, nem que seja, só, através da difusão, em vários fóruns, da opinião da sua elite académica, na conceção de que “Ceuta e Melilla defendem-se no Saara Ocidental” (Miguel, 2006a: 3).

Parece haver a mútua vontade de se encontrar soluções para o fecho das fronteiras entre o Reino e a Argélia, melhorando-se as relações entre eles. Tal, a acontecer, levará a uma UMA mais *Umma*<sup>11</sup>.

---

11 *Umma* é a palavra árabe correspondente a “una”, “unificada” ou “unidade”.



## Possíveis Contribuições para o Reforço da Segurança Regional

O controlo da instabilidade e da relativa insegurança regional exigem mudanças em Marrocos. Nelas, os seus vizinhos e as OI e regionais podem ter importância, exigindo-se consensos, inclusive nos conceitos “quando se fala de assuntos de segurança no Mediterrâneo (...) uma grande desvantagem é a falta de qualquer definição comum de ‘segurança’” (Biad, 1997: 57), pois o “conceito de segurança europeu é mais amplo do que o dos seus parceiros do Sul (...). assenta em vários aspetos, que não os estritamente político-militares (...) depende de uma série de processos internos de democratização e de reformas económicas”. O Sul “argumenta que essas ações são uma receita para a interferência e a desestabilização” (Pinto M. C., 2003: 10-11). O Ocidental vê a segurança sob o prisma cooperativo e coletivo e o Sul vê-a sob o da solidariedade familiar e da segurança absoluta, em que “a segurança absoluta de um supõe a insegurança absoluta de outro” (Ahmed, 1993: 11). Também os significados de “democracia” e de “direitos humanos”, são diferentes para o Norte e o Sul, levando este a ficar visceralmente desconfiado em relação àquele (Guazzone, 2000: 88), e a acusá-lo de querer “impor valores europeus” (Gillespie e Youngs, 2007: 10). Qualquer caminho para a estabilidade e segurança tem de se alicerçar na confiança e na certeza de que “não se procura no mundo islâmico um inimigo de substituição” (Ramalho, 1998: 172).

A UE, em 1989, com a Política Mediterrânica Renovada, indicou que a confiança e o desenvolvimento económico eram o fermento para a segurança da região. Reiterou essa filosofia em 1995, com o Processo de Barcelona,<sup>12</sup> que visava uma prosperidade partilhada, a aproximação dos povos e a formação de uma zona comum de paz e estabilidade (Boening, 2007: 8). Porém, caiu no marasmo, exigindo da UE outras opções como a PEV lançada em 2004 e que, “em troca de progressos concretos, demonstrando valores e implementação eficaz de políticas, reformas económicas e institucionais, incluído o alinhamento da legislação com o acervo europeu, a vizinhança da UE deve beneficiar de uma integração económica mais estreita com a UE” (UE, 2003: 10).

Marrocos tem estado nestas iniciativas, recebendo fundos para o progresso, na primeira, ao abrigo das Medidas Financeiras e Técnicas para Acompanhamento (MEDA) e, na segunda, ao abrigo do Fundo de Investimento para a Vizinhança (FIV), criado em 2008. No âmbito da PEV, Marrocos tem procurado cumprir o seu Plano de Ação, mas “as reformas em matéria de democracia e dos direitos humanos têm sido relativamente pouco ambiciosas (...). As diferenças

---

12 Fazem parte deste Processo, 27 países da UE, dez do Mediterrâneo, a Liga Árabe (LA) e a UMA.

sociais continuam (...) enormes e necessita de (...) recuperar o atraso em termos de indicadores de desenvolvimento humano” (UE, 2009: 2-3).

Continuava, porém a percepção de que o Processo de Barcelona carecia de um novo impulso. Surgiu, então, em julho de 2008, o “Processo de Barcelona: União para o Mediterrâneo” (UPM), uma iniciativa do Presidente Sarkozy, modificada por imposição alemã, visando a melhoria das relações políticas entre a UE e os parceiros do Mediterrâneo, o reforço das relações multilaterais e o incremento de projetos regionais e sub-regionais (UE, 2008: 5).

Os seus projetos incidem na despoluição do Mediterrâneo, na construção das “autoestradas” do mar, materializadas em portos e serviços portuários, no desenvolvimento de energias alternativas, na construção de uma autoestrada que aproxime o Magrebe e na proteção civil (UE, 2008: 11-12). A Líbia, virulentamente, desconsiderou a UPM (Le Figaro, 2008), não estando nos 16 países, não pertencentes à UE, que integram esta iniciativa. Nela, a existência de uma copresidência pode fazer deslizar o seu centro de gravidade para Leste, onde os problemas israelo-palestinos poderão afetar a confiança e a convivência aberta. O acadêmico Abdelhak Azzouzi referiu que “se não houver a criação de um Estado palestino, o processo (UPM) não estará isento de falhas porque as mesmas causas que levaram ao fracasso do Processo de Barcelona estarão presentes.” (EFE, 2008). E hoje quase não se houve falar dele.

Sabendo “a importância do Mediterrâneo para a segurança europeia, a União Europeia não pode abdicar de definir as suas próprias políticas para a região” (Reis, 2002: 26). Sentindo dificuldades na implementação do diálogo, deve procurar outras relações de geometria variável como caminhos de aproximação. Um desses instrumentos pode bem ser a Iniciativa 5+5, que congrega cinco países da UE e os cinco países da UMA. Apesar de 5+5 não significar dez, mas sim duas formas diferentes de ver as coisas, a Iniciativa 5+5 tem tido sucessos, pois “tem a vantagem de não incluir o perturbado Mediterrâneo Oriental” (Sacchetti, 2006: 42) e porque é um fórum de diálogo informal que “serve como laboratório de ideias para a concertação de temas de interesse comum no Mediterrâneo Ocidental” (MAEC, 2010). O objetivo deste projeto, lançado em 1983 por François Mitterrand e Claude Cheysson, é a cooperação para um desenvolvimento econômico e de uma área partilhada de paz.

O projeto tem tido vicissitudes, como as resultantes das sanções impostas à Líbia face ao processo de Lockerbie, ou das relações entre Marrocos e a Argélia. O seu âmbito tem tido um alargamento multidisciplinar, resultando daí sinergias positivas “assumindo a nova realidade globalizante e a inevitável interdependência em assuntos tão importantes como a segurança no Mediterrâneo. Foi projetada como complemento ao possível diálogo entre a União do Magrebe Árabe e as Comunidades Europeias e Euro-Árabe” (MAEC, 2010). As suas capacidades financeiri-

ras não se comparam às da UE, o que limita o seu âmbito. Mas a sua importância pode ser potenciada, caso a UE careça de desbloquear diálogos ou os países do Sul precisarem de um interlocutor com essa União.

Também o Diálogo para o Mediterrâneo (DM), desenvolvido pela NATO e que engloba Marrocos tem-se preocupado em “contribuir para a segurança e a estabilidade regionais” (Santis, 2004) podendo colaborar para uma confiança partilhada entre os seus países. Criado em fevereiro de 1995, tem sido visto como “mais uma” iniciativa para o Mediterrâneo. Em julho de 2009, no lançamento dos estudos para um novo conceito estratégico, o SG da NATO Hoop Scheffer afirmou que a Organização sem o DM era impensável (2009). A dificuldade em dialogar em conjunto com os países árabes, tem-na levado mais para um diálogo 28+1 do que 28+7, como atestam as declarações da Cimeira de Strasbourg-Kehl, de abril de 2009: “o Diálogo do Mediterrâneo da NATO constitui (...) um fórum de consulta e de cooperação (...). Congratulamo-nos com a criação, no mês passado, de um programa de cooperação individual com a Jordânia, tal como foram celebrados com Israel e Egito, bem como iniciativas recentes com Marrocos e a Tunísia” (NATO, 2009: 37-39). O DM preconiza a progressiva participação bilateral (sem excluir a multilateral), dos parceiros em iniciativas da NATO, baseada no autofinanciamento, o que inviabiliza o maior sucesso dessa iniciativa, pois nela estão envolvidos países com problemas económicos e financeiros. Existe, ainda, o perigo da duplicação dos projetos, pois 21 dos países que estão englobados nos 27 da UE pertencem aos 28 da NATO. Marrocos, no âmbito do DM, participou nas Forças de Paz empregues na Bósnia, Kosovo, no Afeganistão e na operação Active Endeavour.

A UMA poderia ser um outro caminho, se percorrido sem tibiezas, em direção à concórdia, à cooperação e ao diálogo entre os povos, como é preconizado nos seus estatutos (UMA, 1989, 1-3). Ela pretende atingir uma zona de comércio livre, uma união aduaneira e o desenvolvimento de um mercado comum, conducente à integração das economias e à livre circulação de bens e pessoas (EENI, s/d), sem se esgotar nestes projetos. Porém, “desde de fevereiro de 1994 (...) a UMA encontra-se num estado letárgico” (Sampayo, 1996: 193), muito por força das relações entre Marrocos e a Argélia, mas também porque os parceiros tinham, no momento do lançamento do projeto, concepções diferentes e, ainda, porque existe uma desconfiança entre eles, relativa a possíveis protagonismos hegemónicos. Assim, a forma atual da UMA não parece ser a “a mais apta para a resolução das questões que o Magrebe atual enfrenta” (Sampayo, 1996: 195).

A expansão da estabilidade e da segurança regional será mais credível e viável, com uma concreta integração de Marrocos com os seus vizinhos africanos, logicamente dimensionada, acompanhada por relações profícuas com o Ocidente. Neste paradigma, a Iniciativa 5+5 pode ser uma solução a ter-se em conta. Já um modelo

do tipo Organização de Segurança e Cooperação do Mediterrâneo,<sup>13</sup> a que se cola a UPM, pode não ter tantos resultados práticos, pelas razões já apontadas como vulnerabilidades dessa União. Além disso, qualquer modelo não deve ignorar uma ligação, no mínimo de aconselhamento, aos EUA, pois isso pode comprometê-lo, e tem de ser construído a partir de pequenas integrações, pela dificuldade de congregar vontades quando os domínios de atores são amplos e exibem disparidades ideológicas e religiosas. Nesse contexto, o Ocidente deve ter paciência e evitar a tendência de empurrar o Sul para modelos que só contemplem países dessa margem, pensando que isso facilita o diálogo futuro. É que “as organizações existentes que (...) defendem os interesses dos vizinhos do Sul, tais como a Liga Árabe, a UMA (...), têm-se comportado em diversas ocasiões com uma clara falta de resoluções no debate sobre a segurança da área. Somente se mostram mais firmes na reafirmação da identidade árabe e muçulmana dos seus membros e no ódio a Israel” (Huidobro, 2004: 250).

A segurança regional tem de incidir na cooperação, assente numa abordagem bilateral, evolutiva para o multilateralismo, respeitando os envolvidos e as normas de Direito Internacional. Para além da integração regional, ela tem de contemplar a promoção do progresso económico e social da região e da reforma dos setores de defesa e de segurança, privilegiando mais a subsidiariedade<sup>14</sup> do que a complementaridade,<sup>15</sup> pois, enquanto a primeira tem a ver com solidariedade e confiança, a segunda tem mais a ver com metas a atingir pelos apoiados, podendo levar à desconfiança e à percepção de interferência.

A proliferação de ADM é “uma questão muito mais centrada nas preocupações que emanam do Médio Oriente do que do Norte de África, mas que (...) não excluem a urgência de uma (...) vigilância” (Pinto P., 2003: 10). Já o terrorismo vivido no Sul, sem ser uma obsessão para o Norte, deve merecer a sua atenção. Em 20

---

13 Trata-se de um modelo defendido no relatório denominado *European Strategic Concept for the Mediterranean*, coordenado por Álvaro de Vasconcelos, do IEEI, disponível em <http://www.ieei.pt/publicacoes/exemplar.php?exemplar=16>.

14 Aplica-se na UE, “na medida em que os objetivos da ação encarada não possam ser suficientemente realizados pelos Estados-membros, e possam pois, devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, ser melhor alcançados ao nível comunitário.” (UE, 1992, Artº 3º b).

15 Aqui visto sob o prisma da jurisprudência, com as adaptações necessárias ao âmbito aqui tratado, e com a seguinte definição, descrita tendo em conta a ação do Tribunal Penal Internacional (onde se lê “TPI” deve-se ler “potencias e OI”. Onde se lê “julgar crimes internacionais” deve ler-se “levar a efeitos atividades inerentes ao seu desenvolvimento social, económico e de segurança”): “...os Estados têm a responsabilidade primária e o direito de julgar crimes internacionais. O TPI só pode exercer a jurisdição no caso em que os sistemas nacionais não conseguem fazê-lo, inclusive onde eles pretendem atuar, mas na realidade são relutantes ou incapazes de o fazer genuinamente” (Agirre *et al.*, 2003: 3).

de setembro de 2007, a AQMI incitava os magrebinos a salvarem “o Magreb dos filhos dos franceses e espanhóis (...). A recuperação da Andaluzia é um dever para a nação em geral e vocês em particular” (Diário Português, 2007, 20 de setembro). Tal terrorismo pode ser importado pelas comunidades magrebinas da Europa e sofrer a ignição do ostracismo, da não integração ou das diferenças ideológicas e religiosas.

O Norte não deve ignorar que o “o Islamismo, graças à falência do marxismo, irá (...) tornar-se um movimento importante no mundo árabe” (Lacoste, 2006: 223), nem que ele é mal utilizado quando o Sul o aproveita para acusar o Ocidente de tentar a “submissão dos povos islâmicos” (Amby, 2003: 3). O Islão não é monolítico, havendo crentes fundamentalistas e moderados, alguns até que defendem a democratização dos seus países, contrapondo a percepção do Ocidente “de que Islamismo e democracia são dois conceitos que nunca podem ser compatíveis” (Ormanci, 2000: 12).

Marrocos, na sua transição democrática, tem de continuar com as reformas, devendo fazê-las a partir do interior do poder instituído, procurando mecanismos de controlo e equilíbrios que tornem desnecessária a concentração do poder numa única mão, pois tal é pernicioso para o país e para a própria figura da monarquia vigente. Qualquer evolução tem de passar por “uma reforma constitucional baseada nos seguintes postulados: reforço das instituições legislativa e executiva com a instituição de uma verdadeira separação de poderes, a limitação constitucional e de facto dos poderes do monarca e a independência do aparelho judicial” (Alcario, 2009: 91), exigências que não foram totalmente conseguidas nas mudanças provocadas pelas convulsões sociais de 2011 e que são imprescindíveis para a promoção da confiança nas elites políticas.

## Conclusões

A segurança pós Guerra Fria pode ser analisada nas dimensões política, social, militar, económica e ambiental (Buzan, 1991: 1-34). Nos campos político e social, Marrocos parece querer deixar o conservadorismo obstativo e caminhar para a modernização, a um ritmo lento e titubeante muito de acordo com o espírito árabe, começando a aparecer “uma sociedade civil interveniente, embora ainda pouco consistente e frágil” (Lã, 2008: 119). O ritmo da mudança tem produzido contestações sociais, ameaçando o controlo político, que só tem sido garantido por um poder monárquico forte, que tem sabido gerir com sabedoria, a maior parte das vezes, as situações, mas muitas das vezes com anátemas. Daí resulta um paradoxo: no contexto marroquino, perante uma sociedade ainda não preparada para os valores da democracia, é necessário um poder forte que evite os desvios da senda do desenvolvimento e da liberalização conducente à democracia.

Porém, esse poder tem arrastado a crítica das democracias por ser demasiado interventivo. Todavia, o mesmo parece ser justificável desde que se mantenha entre limites concretos, pois é criticável a ação estatal que provoca a ofensa dos direitos humanos, que não tem sabido lidar com as questões do Saara, de Ceuta, de Melilla e que não tem sabido lidar, nas suas relações comuns, com a Espanha, a Argélia e a Mauritânia, apesar de, quanto a estes dois últimos, existirem evoluções animadoras. Marrocos ainda não encontrou o equilíbrio entre o que deve ser a intervenção de um Estado que não quer derivas e a exigida pela democracia e por uma sociedade que aspira ao progresso e à paz social. A Europa pode ajudar a encontrar esse equilíbrio, através da assessoria descomprometida, disponibilizando a sua experiência, acumulada em séculos, na procura e consolidação da democracia.

Na democratização do país, há que aceitar que os partidos e as organizações islamitas podem ter o seu papel. O sucesso do PJD nas eleições de 2003, de 2007 e 2011 poderá sugerir uma maior intervenção política desse partido. Porém, é de se esperar que isso possa criar, junto da monarquia, embaraços que tem de saber ultrapassar, pois fazem também parte daquele partido e da sociedade marroquina, islamitas conservadores, defensores da Sharia, que poderão colocar em causa a abertura do Estado e a própria monarquia,<sup>16</sup> podendo isso levar a uma deriva para o radicalismo. Esse radicalismo já está latente em Marrocos, onde existem grupos radicais como seja o Grupo Islâmico Combatente Marroquino, criado no fim da década de 90, que se suspeita ter ligações à *Al-Qaeda*. Isso, porém, não pode levar ao ostracismo dos islamitas, pois nem todos são fundamentalistas.

A Europa deve perceber que enquanto o Ocidente recorre ao Direito Romano e secular, o Sul recorre à Lei Alcorânica e que a sua excessiva secularização irá inviabilizar oportunidades de abertura. A Europa pode, antes, promover fóruns de discussão onde os islamitas moderados possam fazer-se ouvir e ouvir, podendo isso criar uma consciência nacional mais liberal e contribuir para uma elite marroquina mais aberta ao Ocidente e que possa, pela renovação geracional, dar estabilidade ao processo de democratização. A maior participação política dos islamitas moderados pode contribuir para o combate ao radicalismo e para uma maior democratização, esta por estar fundamentada, não no secularismo, mas no islamismo. Tem, ainda, de estar claro que os conflitos intraestados pertencem mais ao domínio político do que ao domínio militar, evitando-se, assim, ameaças à própria democracia, sabendo-se que “a democracia só pode existir na ausência de ameaças existenciais, pois quando elas existem muito pouco falta para entrar no campo autoritário” (Carmali, 2008: 119-120).

---

16 O movimento islamita *Al Adl Wal Ihsane* defende o califado em detrimento da monarquia alaouíta (Lã, 2008, 121).

Em matéria de segurança regional, os vizinhos europeus de Marrocos podem fazer-lhe entender, sem nada impor, que ela depende do imperativo da cooperação e da compreensão mútua e que só a segurança cooperativa conduzirá à vantajosa segurança coletiva, que também depende da cooperação e da confiança. Uma segurança projetada só no poder militar, onde, por vezes, a fronteira entre missões de polícia e militares são ténues, é ilusória. Marrocos possui um poderio militar cuja necessidade e capacidade, à luz da realidade, podem ser questionadas. Essas FA deveriam estar dimensionadas para um emprego expectável e para um nível da ambição realista: a defesa de Marrocos e a segurança regional. Assim, os países europeus podem contribuir, com o seu saber, para a reforma do setor de segurança e da defesa, através da assessoria e da formação.

Os fluxos migratórios e os tráficos ilegais têm afetado os países ibéricos e a credibilidade de Marrocos. A cooperação com os países do Norte tem merecido, nos últimos anos, maior atenção de Marrocos, mas parece ser possível ainda fazer-se mais nesse campo. O esforço de controlo das fronteiras marítimas poderia ser mais efetivo, se existisse uma força naval na qual participassem os países das duas margens. Essa iniciativa poderia ser conduzida no âmbito da Iniciativa 5+5.

Mohammed VI, em 2005, lançou a sua Iniciativa Nacional para o Desenvolvimento Humano, avocando dois biliões de \$US (CIA, s/d) para apoio à habitação, à eletrificação, à indústria, ao comércio e ao setor do turismo. Apesar do Rei estar a lançar iniciativas desse tipo, para bem do seu país e povo, tem sentido dificuldades de financiamento. A isso não é estranho o facto dos principais mercados marroquinos se situarem na Europa, afetada por uma crise económica que tem custado ultrapassar, o que tem afetado (também) Marrocos. Na verdade, esse país tem necessidade da participação do capital estrangeiro, obtido através de parcerias com a Europa, mormente com a UE. Tais financiamentos devem, contudo, ser feitos mais sob o princípio da subsidiariedade do que o da complementaridade.

A Europa, sem assumir as responsabilidades dos projetos, deve cooperar apoiando e orientando as suas iniciativas para os jovens, mas deixando as opções aos países parceiros de aceitar, ou não, tal apoio, ajudando a definir áreas de esforço, a desenhar programas de desenvolvimento económico e de preservação ambiental e, na medida do extremamente necessário, na subsídioção dos mesmos, deixando a maior parte ao investimento particular.

Porém, a cativação de investidores depende da confiança que Marrocos lhes pode transmitir, e isso depende do controlo, por parte do Estado, da corrupção interna e do crime organizado, e da sua predisposição para a abertura e liberalização de mercados, explorando ao máximo os potenciais que possui nomeadamente no setor das energias alternativas. A promoção da confiança seria maior se fosse adotado um modelo para a economia próximo do ocidental, assente na diversidade dos setores económicos, no empreendedorismo privado e na menor

interferência do Estado. Paralelamente têm de existir progressos nas esferas dos direitos humanos, como seja a promoção da igualdade dos géneros, da boa governança (no campo político, legislativo e judicial), das estruturas essenciais à qualidade de vida (principalmente as relacionadas com a educação, com a saúde e o apoio social), no combate à pobreza, à doença, à iliteracia, ao desemprego urbano (cuja taxa é de cerca de 30% (CIA, s/d) e à desertificação do interior, este para alívio da pressão demográfica no litoral. Num resumo, têm de haver progressos nas áreas que motivaram a “Declaração do Milénio da ONU” e materializadas nos “Objetivos de Desenvolvimento do Milénio” (ONU, 2000). Neste âmbito, Marrocos tem mostrado evoluções em alguns dos índices (p.e. “população vivendo abaixo da linha da pobreza”), e mais modestas em outros (como no da “Evolução da relação emprego/população”), havendo, em alguns, até regressões, relativamente a 1991 (p.e. “índice de paridade de género no ensino superior”) o que tem trazido apreensões à CI (ONU, GBAD & UA, 2011: 7, 15 e 38).

Quanto aos projetos internacionais, como os relacionados com as Autoestradas do Mediterrâneo, Marrocos tem de se interrogar para que servem se nada houver a despertar o interesse do Mundo para os sustentar, ou seja, tem de pensar bem onde localizar os seus focos de desenvolvimento.

A constituição de um mercado único a Sul, terá relevantes vantagens para os seus signatários, podendo até auxiliar o controlo da emigração. Sendo esta, atualmente, uma das fontes de proventos de Marrocos, é também a principal origem de fuga de cérebros, essenciais à constituição de uma elite e à formação de uma juventude capaz de assumir os seus destinos e do seu país. A mensagem marroquina para o exterior, terá de ser de confiança e capaz de atrair capital intelectual e de investimento.

Os diferentes ritmos de desenvolvimento entre o Norte e o Sul, a desconfiança entre as duas margens e os receios de interferência obstam a uma maior integração Sul-Norte. Por outro lado, a falta de consensos e de linhas diretoras no seio das organizações do Sul e as relações e desconfiança entre os países magrebinos, obstaculizam a integração Sul-Sul. Um caminho para uma maior estabilidade e incremento da segurança regional terá de passar pela integração Sul-Sul, dependente da resolução dos conflitos intraestatais e interestatais (Marrocos-Argélia, Marrocos-Espanha e Marrocos-Saara Ocidental) e do sentimento da existência de interesses comuns regionais. A resolução dos problemas Sul-Sul é essencial para que se limpem desconfianças e se promova a cooperação capaz de conduzir à integração regional, que poderá ocorrer através de uma UMA mais *Umma*.

A questão do Saara é essencial na estabilidade da região. A autodeterminação dessa região poderá levar, por indução, à flexibilização das relações entre Marrocos e Espanha, pois a exceção ao poder supremo da monarquia alauita que daí resulta poderá diminuir as suas pretensões sobre Ceuta e Melilla. Mas, também poderá pro-



vocar a desilusão do seu povo em relação ao seu Rei, precisamente por haver uma exceção ao seu poder supremo, em relação ao qual os marroquinos foram educados a não duvidar. Assim, a situação atual do Saara parece que irá perdurar, na obediência à forma de estar árabe de não trocar o certo pelo incerto, podendo potenciar a agressividade da FP e exponenciar o papel de Marrocos como perturbador regional.

Em termos ambientais, Marrocos, mas também os países que partilham o Mediterrâneo Ocidental e o acesso ao mesmo, devem entender quão importante é a sua preservação. A pressão demográfica na região costeira provoca desperdícios e fluxos poluentes que, conjugado com as ilícitas lavagens dos porões dos navios em mar alto, justificam a existência de um organismo, talvez sob a égide da Iniciativa 5+5, que faça a gestão ambiental desse espaço. Esta é mais uma razão para Marrocos e Espanha terem de ultrapassar os seus diferendos sobre os seus limites de soberania. Além disso, Marrocos deve-se preocupar com os seus métodos agrícolas e com a progressão, para Norte, do Saara, como vetores contribuintes para as vulnerabilidades económicas. Até neste âmbito os países europeus podem ajudar, com a formação de pessoal qualificado para responder a esses e outros desafios. E Portugal, partilhando uma herança cultural preservada com Marrocos, pode ter um papel de relevo fazendo a ponte entre esse Reino e a Europa, no quadro do “Processo de Barcelona: União para o Mediterrâneo”, da Iniciativa 5+5, do PEV e da própria NATO.

Os vizinhos de Marrocos devem procurar o reforço da estabilidade e da segurança regional através de relações partilhadas com esse Reino, podendo inicialmente ser biunívocas e de geometria variável, mas devendo ambicionar a parcerias mais alargadas, sem nelas, contudo, tomar parte parceiros que arrastem consigo a entropia e a conturbação, desenvolvendo iniciativas que visem:

- A cooperação assente na subsidiariedade;
- A ajuda à autonomia de Marrocos para continuar a desenhar o seu futuro, na base da abertura política, do desenvolvimento social e económico, da adequação das estruturas de Estado às realidades e aos tempos e da preservação ambiental;
- A integração regional do Sul, pela promoção da confiança e do sentimento do comum a partilhar, sendo esse o fim de um caminho que passa pela resolução dos problemas interestatais e no interior de Marrocos;
- A evolução, de forma natural, de Marrocos para a democracia através da estabilidade e da abertura política;
- O gerar de uma elite marroquina com perspetivas e ideias mais abertas, sem deixar de terem o sentido da realidade;
- O incentivo para a promoção de uma economia de mercado, capaz de imprimir um desenvolvimento social e económico sustentado na iniciativa privada e na menor participação estatal;

- A concretização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, adaptados às eventuais e futuras metas.

Todas estas iniciativas pressupõem que a opção de aceitar ou não cabe unicamente a Marrocos e que, ao aceitar, terá de assumir o compromisso de tudo fazer para obter os resultados que indiquem que a cooperação e a ajuda dos seus vizinhos estão a ser bem aproveitadas para trilhar o melhor caminho para a promoção da estabilidade e da segurança regional.

## Bibliografia

- Agirre, X. *et al.* (2003). *The Principle of Complementarity in Practice. Informal Expert Paper*. TCI. Disponível em <http://www.iclklamberg.com/Caselaw/OTP/Informal%20Expert%20paper%20The%20principle%20of%20complementarity%20in%20practice.pdf>. Consultado em 03/12/2011.
- Ahmed, M. M. (1993). “La Sécurité en Méditerranée. Cadre Géopolitique et Stratégique”. *Coleção Defesa Nacional* n.º 5. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 2-23.
- AI (2009a). *Carta Aberta*. Carta enviada, em 6/11/2009, pela AI, a altas entidades portuguesas, da União Europeia e das Nações Unidas. Disponível em <http://www.amnistia-internacional.pt/dmdocuments/CartaAbertaSeteActivistas.pdf>. Consultado em 12/12/2011.
- AI (2009b). “Marruecos y Occidental: Ocho nuevo presos de conciencia en octubre”. Disponível em <http://www.amnesty.org/es/library/asset/MDE29/011/2009/es/701bfb29-e3eb-48cf-a012-39133f0a0eb7/mde-290112009es.pdf>. Consultado em 10/02/2012.
- AI (2009c). “Marrocos e Saara Ocidental: Irene Khan reconhece as medidas positivas, mas pede avanços”. Disponível em <http://www.br.amnesty.org/?q=node/224>. Consultado em 12/01/2012.
- AI (2010). *Relatório Anual 2010 – Versão Portuguesa. Marrocos/Sara Ocidental*. Disponível em [http://www.amnistia-internacional.pt/dmdocuments/Marrocos\\_RA2010.pdf](http://www.amnistia-internacional.pt/dmdocuments/Marrocos_RA2010.pdf). Consultado em 05/02/2012.
- Alaoui, M. B. E. H. (1994). *La Cooperation Entre l’Union Européenne et les Pays du Maghrebe*. Collection Edification d’un Etat Moderne. Paris: Nathan.

- Al-bab (2012). Constitution of Morocco, 1996. Consultada em 02/02/2012 em <http://www.al-bab.com/maroc/gov/con96.htm>.
- Alcario, I. C. C. (2007). “As Eleições em Marrocos: mudança na continuidade”. *Occasional Paper* n.º 25. Instituto Português de Relações Internacionais – UNL. Disponível em [http://www.ipri.pt/publicacoes/working\\_paper/pdf/OP25\\_IA.pdf](http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/pdf/OP25_IA.pdf). Consultado em 02/01/2012.
- Alcario, I. C. C. (2009). *O Processo de Liberalização Política em Marrocos 1999-2007: Uma Transição Adiada*. Tese de mestrado em História das Relações Internacionais, ISCTE, sob a orientação do Prof. Dr. António Costa Pinto. Disponível em <http://repositorio-iul.iscte.pt/browse?type=author&value=Alcario%2C+Isabel+Cristina+Correia>. Consultado em 12/12/2011
- Aliboni, R. (2002). “European Defense and the Mediterranean”. *A European Strategic Concept for the Mediterranean*. Lumiar Papers, Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, pp. 15-38..
- Amby, K. (2003). “Organizações fundamentalistas islâmicas”. *Janus*. Anuário de Relações Exteriores. Lisboa: UAL e Público. Disponível em [http://www.janusonline.pt/docs2003/artigo\\_janus2003\\_2\\_2\\_12.doc](http://www.janusonline.pt/docs2003/artigo_janus2003_2_2_12.doc). Consultado em 18/10/2011.
- Amillo, L. G. H. (2007). “España y la Seguridad del Mediterráneo”. *Monografías del CESEDEN* n.º 92: La Seguridad en el Mediterráneo: Complejidad y Multidimensionalidad, pp. 117-207. Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional. Disponível em [http://www.ceseden.es/centro\\_documentacion/monografias/092.pdf](http://www.ceseden.es/centro_documentacion/monografias/092.pdf). Consultado em 14/10/2011.
- Barlas, A. (2008). “Ler mal o Alcorão permite a opressão da mulher”. *Público*, n.º 6839, p. 9.
- Basri, D. (2004). “Au Maroc, le terrain est propice aux Kamikazes”. *L'Événement, Maroc Hebdo International*, n.º 608, p. 7. Disponível em [www.maroc-hebdo.com](http://www.maroc-hebdo.com). Consultado em 10/12/2011.
- Benkacem, N. (2004). “Histoire. Quand le Maroc voulait envahir la Maruritanie”. *TelQuel OnLine* n.º 201, p. 7. Disponível em <http://www.telquel-online.com/201/sujet2.shtml>. Consultado em 12/12/2011.
- Biad, A. (1997). “A Strategy for Conflict Prevention and Management in the Mediterranean”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 37, Barcelona: Fundación CIDOB, pp. 53-63.
- Boeing, A. B. (2007). “Multilateral security in the Mediterranean post-Cold War: NATO's Mediterranean Dialogue and the EuroMed Partnership”. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series* n.º 10, maio de 2007. Miami: University of Miami.

- Disponível em [http://www.miami.edu/eucenter/Boening\\_NATO\\_Med\\_Long07edi.pdf](http://www.miami.edu/eucenter/Boening_NATO_Med_Long07edi.pdf). Consultado em 22/10/2011.
- Boughdadi, M. (1999). “Leçons d’histoire au secrétaire général des Affaires étrangères mauritanien. Province Marocaine”. *Maroc-Hebdo* n.º 367. Disponível em <http://www.maroc-hebdo.press.ma/MHinternet/Archives367/html.367/ProvinceMarocaine.html>. Consultado em 15/02/2012
- Bouzi, M. (2008). “Democratic Transition in Morocco: Achievements and Future Challenges”. *Nação e Defesa: Transição Democrática no Mediterrâneo*, n.º 119, primavera 2008, 3.ª Série, pp. 19-34. Lisboa: IDN.
- Brito, A. B. (2005). “Comissões da verdade e julgamento: Marrocos numa perspectiva comparativa”. Vasconcelos, A. (ed). *Estratégia: O Mediterrâneo* n.º 21, pp. 45-75. Lisboa: IEEL.
- Buzan, B. (1991). *People States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era* (2.ª ed. rev.). Hertfordshire: Harvester Wheatsheat.
- Câmara de Comércio e Indústria Brasil Maurítia (2008). “Marrocos e Maurítia discutem acordo de livre comércio”. Disponível em [http://www.brasilmauritania.com.br/noticias.asp?cod\\_noticia=51](http://www.brasilmauritania.com.br/noticias.asp?cod_noticia=51). Consultado em 15/12/2012.
- Carmali, S. (2008). “Conceito de Segurança como Política de Exceção – Uma Avaliação Crítica”. *Relações Internacionais* n.º 18. Lisboa: Tinta da China, pp. 113-127.
- CESEDEN (2006). *La Seguridad en el Mediterráneo*. Coloquios C-4: CASD-CESEDEN-CHEM-IDN. Madrid: Centro Superior de Estudios de Defensa Nacional. Disponível em [http://www.ceseden.es/centro\\_documentacion/monografias/089.pdf](http://www.ceseden.es/centro_documentacion/monografias/089.pdf). Consultado em 11/10/2011.
- CIA (s.d.). *The World Factbook*. Disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mo.html>. Consultado em 07/12/2011.
- CNS (2009). *Inventory of International Nonproliferation Organizations & Regimes*. Monterey: Monterey Institute of International Studies, James Martin Center for Nonproliferation Studies. Disponível em [http://www.cns.miis.edu/inventory/pdfs/CNS\\_IONP\\_Inventory\\_2009\\_Editionl.pdf](http://www.cns.miis.edu/inventory/pdfs/CNS_IONP_Inventory_2009_Editionl.pdf). Consultado em 16/11/2011.
- Cunha, T. P. e Antunes, N. M. (2004). “Portugal e os oceanos: importância estratégica e definição espacial”. *Janus*. Disponível em [http://www.janusonline.pt/2004/2004\\_3\\_1\\_10.html](http://www.janusonline.pt/2004/2004_3_1_10.html). Consultado em 25/10/2011.
- Dennison, S., Popescu, N. & Torreblanca, J. I. (2011). *A Chance to Reform: How the*
-

*EU Can Support Democratic Evolution in Morocco*. London: European Council on Foreign Relations.

Diário Português (2007). “Livrem o Magreb de franceses e espanhóis”. Disponível em [http://diario.iol.pt/noticia.html?id=856393&div\\_id04088](http://diario.iol.pt/noticia.html?id=856393&div_id04088). Consultado em 14/11/2011.

DN (2008). “Marrocos. Criado Órgão Anticorrupção”, p. 28.

Dokos, T. P. (2008). *NATO's Mediterranean Dialogue: Prospects and Policy Recommendations*. Disponível em <http://central.radiopod.gr/wp-content/uploads/2008/09/dokos-natos-mediterranean-dialogue.pdf>. Consultado em 10/12/2011.

DRI (2007). “Preliminary Statement on the 7 September 2007 Elections to the House of Representatives Morocco”. *Democracy Reporting Internacional*. Disponível em [http://www.democracy-reporting.org/downloads/dri\\_prelim.pdf](http://www.democracy-reporting.org/downloads/dri_prelim.pdf). Consultado em 15/01/2012.

DRI & TM (2009). “*Evaluation du cadre pour l'organisation des elections communales*”. Berlim/Rabat: DRI et TM. abril de 2009. Disponível em [http://www.democracy-reporting.org/downloads/reports/dri\\_maroc\\_09.pdf](http://www.democracy-reporting.org/downloads/reports/dri_maroc_09.pdf). Consultado em 01 de junho de 2011

EENI (s/d). *União do Magrebe Árabe*. Disponível em <http://pt.reingex.com/br106uma.asp>. Consultado em 11 de maio de 2010.

EFE (2008). “Magrebe chega “dividido” à cúpula mediterrânea”. Disponível em <http://noticias.terra.com.br/mundo/interna/0,,OI3004667-EI8142,00.html>. Consultado em 30/09/2011.

Expresso (2011). “Atentado em Marrocos faz 15 mortos”. Disponível em <http://aeiou.expresso.pt/atentado-em-marrocos-faz-15-mortos=f645799>. Consultado em 12/02/2012.

Fonseca, A. (2008). *A Zona Económica Exclusiva*. Conferência proferida em 27/09/2008, no congresso “Os mares da lusofonia”, na Gare Marítima de Alcântara. Disponível em <http://mareslusofonia.net/>. Consultado em 11/10/2011.

Gabriel, E. (1998). *Morocco, the Mediterranean, the United States and Europe on the Eve of the 21st Century*. Discurso proferido na Conferência Transatlântica de Ripon Society, em Madrid em 09/11/1998. Disponível em <http://usembassy-israel.org.il/publish/press/state/archive/1998/november/sd11123.htm>. Consultado em 09/12/2012.

Germond, B. (2005). “De l’Atlantique à la Méditerranée vers une réorientation de

- la géostratégique navale dans l'espace euro-atlantique depuis 1989". Escallier, R. (ed) *Cahiers de la Méditerranée: Crises, conflits et guerres en Méditerranée*, tomo 2, Vol. 71, dezembro 2005. Disponível em <http://cdlm.revues.org/document.html?id=983#entrees>. Consultado em 10/10/2011
- Gillespie, R. e Youngs, R. (2007). *Ademocracia e a Parceria Euro-Mediterrânica: Perspetivas Europeia e Árabe*. Disponível em [http://www.ieei.pt/files/Democracia\\_Parceria\\_Euro\\_Mediterranica\\_perspectivas\\_europeia\\_arabe\\_Richard%20Gillespie\\_Richard\\_Youngs.pdf](http://www.ieei.pt/files/Democracia_Parceria_Euro_Mediterranica_perspectivas_europeia_arabe_Richard%20Gillespie_Richard_Youngs.pdf). Consultado em 14/09/2011.
- Globo (2009). *Frenteira Argélia-Marrocos abre para ajuda a Gaza* Disponível em <http://gl.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1005474-5602,00.html>. Consultado em 14/01/2011.
- González, M. R. P. (2005). *Melilla y la inmigración en las relaciones hispano-marroquíes*. Disponível em <http://www.gees.org/pdf/1792/>. Consultado em 21/03/2011.
- González, Á. P. (2008). *Ceuta y Melilla: el dilema marroquí*. Disponível em <http://www.gees.org/pdf/5944/>. Consultado em 19/11/2012.
- Governo de Portugal (2010). *Declaração Comum da XI Cimeira Luso-Marroquina*. Disponível em [http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/Ministerios/MNE/Documentos/Pages/20100601\\_MNE\\_Doc\\_Marrocos\\_Declaracao.aspx](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/Ministerios/MNE/Documentos/Pages/20100601_MNE_Doc_Marrocos_Declaracao.aspx). Consultado em 12/10/2011
- Guazzone, L. (2000). "Who Needs Conflict Prevention in the Mediterranean?" *AAVV. The International Spectator* n.º 1, pp. 83-102. London: Routledge.
- Hamzawy, A. (2007) *The 2007 Moroccan Parliamentary Elections Results and Implications*. Disponível em [www.carnegieendowment.org/files/moroccan\\_parliamentary\\_elections\\_final.pdf](http://www.carnegieendowment.org/files/moroccan_parliamentary_elections_final.pdf). Consultado em 15/02/2012.
- HRW (2009). *Marruecos y el Sáhara Occidental*. Disponível em <http://www.hrw.org/es/world-report-2010/marruecos-y-el-s-hara-occidental>. Consultado em 10/12/2011.
- Huidobro, J. M. A. (2004). "La Cooperación en Seguridad y Defensa Entre el Norte y el Sur". *Monografías do CESEDEN*, n.º 69, pp. 232- 275: Occidente y el Mediterráneo: Una Nueva Visión Para Una Nueva Época. Madrid: Ministério da Defesa de Espanha.
- INSS (2012a). *ME Military Forces Database*. Tel-Aviv: The Institute for National Security Studies, Tel-Aviv University. Disponível em <http://www.inss.org.il/memb.php?cat=341&incat=0>. Consultado em 04/03/2012.
- INSS (2012b). *Morocco*. Tel-Aviv: The Institute for National Security Studies, Tel-Aviv
-

- University. Disponível em [http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1326966189.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1326966189.pdf). Consultado em 04/03/2012.
- INSS (2012c). *Algeria*. Updated on 19/07/2011. Tel-Aviv: The Institute for National Security Studies, Tel-Aviv University. Disponível em [http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1311071604.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1311071604.pdf). Consultado em 04/03/2012.
- INSS (2012d). *Libya*. Updated on 19/01/2012. Tel-Aviv: The Institute for National Security Studies, Tel-Aviv University. Disponível em [http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1326966210.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1326966210.pdf). Consultado em 04/03/2012.
- Jesús, C. E. (2002). *Relaciones Hispano-Marroquíes: una Compleja Agenda*. Documento de Trabajo n.º 5 de 2002 do Real Instituto El Cano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Disponível em <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a5baa0804f01881ebe96fe3170baead1/PDF-004-2002-E.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a5baa0804f01881ebe96fe3170baead1>. Consultado em 21/09/2011.
- Jesús, C. E. (2008). *Claroscuros de la lucha contra el terrorismo yihadista salafista en el Gran Magreb*. Disponível em <http://www.gees.org/pdf/5411/>. Consultado em 21/12/2011.
- JN (2011). “Participação no referendo sobre nova constituição de Marrocos foi de 70,6%”. Disponível em [http://www.jn.pt/PaginaInicial/Mundo/Interior.aspx?content\\_id=1895336&page=-1](http://www.jn.pt/PaginaInicial/Mundo/Interior.aspx?content_id=1895336&page=-1). Consultado em 11/01/2012
- Joffé, G. (2007). *Terrorismo Global*. Disponível em [http://www.ieei.pt/files/Terrorismo\\_global\\_George\\_Joffe.pdf](http://www.ieei.pt/files/Terrorismo_global_George_Joffe.pdf). Consultado em 21/12/2011.
- Jornal Digital (2012). “Líbia: Muammar Kadhafi tinha armas químicas ilegais”. Disponível em <http://jornaldigital.com/noticias.php?noticia=28919>. Consultado em 03/03/2012
- Lã, J. R. (2008). “Portugal e Marrocos: Uma Perspetiva Geopolítica”. *Relações Internacionais* n.º 20, pp 115-130. Lisboa: IPRI.
- Lacoste, Y. (2006). *A Geopolítica do Mediterrâneo*. Lisboa: Edições 70, Lda.
- Le Figaro (2008). “Pour Kadhafi, l’Union pour la Méditerranée est “humiliante””. Disponível em <http://www.lefigaro.fr/international/2008/06/10/01003-20080610ARTFIG00519-pour-kadhafi-l-union-pour-la-mediterranee-est-humiliante.php>. Consultado em 11/10/2011.
- León, B. (2004). *Conferencia del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica*. Disponível em <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/555.asp>. Consultado em 10/02/2012

- Libertad Digital (2007). *Al Qaeda en puertas*. Disponível em <http://www.gees.org/pdf/3864/>. Consultado em 25/02/2012.
- Lorena, S. (2011). “Quanto maior for a abstenção no referendo mais força terá a contestação marroquina”. *Público* n.º 7755, p. 16.
- Lusa (2009). “Produção de cannabis desceu 71 por cento, afirma Rabat”. Disponível em <http://tv1.rtp.pt/noticias/?article=151697&visual=3&layout=10>. Consultado em 12/11/2011.
- MAEC (2010). *Diálogo 5+5*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Disponível em <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Paises/Mediterraneo/Paginas/forosmediterraneo2010.aspx#2>. Consultado em 15/09/2011.
- Maghreb News & Press Review (2009). “Clinton hails world’s longest, unbroken relationships with Morocco”. Artigo publicado em 03/11/2009. Disponível em <http://news.marweb.com/politics/home-clinton-hails-worls-longest-unbroken-relationships-with.html>. Consultado em 11 de maio de 2009
- Mansour, A. (2002). “Regain de tension entre le Maroc e l’Algerie: La junte d’Alger veut la guerre”. *Maroc Hebdo International*. L’Événement, n.º 500, 01 – 07/03/2002, Disponível em [http://www.maroc-hebdo.press.ma/MHInternet/Archives\\_500/pdf\\_500/page06et07.pdf](http://www.maroc-hebdo.press.ma/MHInternet/Archives_500/pdf_500/page06et07.pdf). Consultado em 01/12/2011.
- Mansour, A. (2004). “Les tribulations de l’ex –ministre de l’Interieur à Paris. Driss Basri fait de l’opposition”. *L’Événement, Maroc Hebdo International*, n.º 608, 04 – 10/06/2004, 13.º ano, pp. 6-7. Disponível em <http://www.maroc-hebdo.com>. Consultado em 15/11/2010.
- Manuel, P. S. R. (2009). “Pirataria de Música e Ameaças Assimétricas: as Rotas do Tráfico e o Financiamento do Terrorismo”. *Estratégia*, vol. XVIII, pp 385-417. Lisboa: IPCE, ISCSP, AICP, INETI, IDN, IDJC.
- Marrocos e Espanha (1993). *Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación Entre el Reino de España y el Reino de Marruecos*. Disponível em <http://www.judicatura.com/Legislacion/1157.pdf>. Consultado em 12/09/2011
- Martinez, L. (ed) (2008). “Le Maroc, l’Union du Magreb Arabe e l’Intégration Régionale”. *Euromesco Paper* n.º 67. Disponível em [http://www.ceri-sciencespo.com/cherlist/martinez/euromesco\\_n67.pdf](http://www.ceri-sciencespo.com/cherlist/martinez/euromesco_n67.pdf). Consultado em 07/03/2012.
- Meyer-Resende, M. (2008). “Democratic Transition in the Mediterranean and Europe’s Role”. *Nação e Defesa* n.º 119, pp. 53-59. Lisboa: IDN.
- Migdalovitz, C. (2010). “Morocco: Current Issues”. *CRS Report for Congress Prepared*



- for Members and Committees of Congress. Disponível em [http://assets.opencrs.com/rpts/RS21579\\_20100203.pdf](http://assets.opencrs.com/rpts/RS21579_20100203.pdf). Consultado em 05/01/2012.
- Miguel, C. R. (2005). *Sahara Occidental 1975-2005: Cambio de Variables de un Conflicto Estancado*. Disponível em <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/711/RuizMiguel.pdf>. Consultado em 10/11/2011.
- Miguel, C. R. (2006a). *Ceuta y Melilla, condición sine qua non de buena voluntad*. Disponível em <http://exteriores.libertaddigital.com/ceuta-y-melilla-condicion-sine-qua-non-de-buena-voluntad-1276231270.html>. Consultado em 21/10/2011.
- Miguel, C. R. (2006b). “Los Acuerdos de Madrid, inmorales, ilegales y políticamente suicidas”. *La Ilustración Liberal* n.º 26, pp. 57-65). Consultado em 11/12/2012 em [http://www.libertaddigital.com/ilustracion\\_liberal/articulo.php/647](http://www.libertaddigital.com/ilustracion_liberal/articulo.php/647).
- Miguel, C. R. (2006c). “Sáhara Occidental: independencia, paz y seguridad”. *Cuadernos de Pensamiento Político*, n.º 12, pp. 151-179. Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales. Disponível em [http://www.gees.org/articulos/sahara\\_occidental\\_independencia\\_paz\\_y\\_seguridad\\_3237](http://www.gees.org/articulos/sahara_occidental_independencia_paz_y_seguridad_3237). Consultado em 12/11/2011.
- Mohammed VI (2011). *Texte integral du discours adressé par SM le Roi à la Nation. Annonce des reformes constitutionnelles*. Disponível em <http://www.maroc.ma/NR/rdonlyres/099EE393-85FA-4F31-AC73-4D923D8E5215/0/TexteintegraldudiscoursadresséparSMleRoiàlaNation.pdf>. Consultado em 22/10/2011
- Moreira, A. (1998). “Portugal e o Mediterrâneo”. *Estratégia*, Vol. X, pp. 19-27. Lisboa: IPCE, ISOSP, AICP, INETI, IDN, IDJC.
- NATO (2009). *Déclaration du Sommet de Strasbourg-Kehl*. Strasbourg: Conselho do Atlântico Norte. Disponível em [www.nato.int/cps/fr/natolive/news\\_52837.htm](http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_52837.htm). Consultado em 21/09/2011.
- NAU (2012). “Medelci: There is a desire to strengthen relations between Algeria and Morocco”. *North Africa United*, Disponível em [http://www.northafricaunited.com/Medelci-There-is-a-desire-to-strengthen-relations-between-Algeria-and-Morocco\\_a659.html](http://www.northafricaunited.com/Medelci-There-is-a-desire-to-strengthen-relations-between-Algeria-and-Morocco_a659.html). Consultado em 07/03/2012.
- Notiemail (2008). “Argélia coloca condições para a reabertura de fronteiras com o Marrocos”. Disponível em <http://brasil.notiemail.com/noticia.asp?nt=12181599&cty=2>. Consultado em 15/09/2011
- ONU, GBAD & UA (2011). *Évaluation des progress accomplis en Afrique dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*. Rapport OMD. Disponível em [http://www.pnud.bf/DOCS/report\\_omd.pdf](http://www.pnud.bf/DOCS/report_omd.pdf). Consultado em 09/03/2012.

- ONU (1977). *Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales* (Protocolo I). Nova Iorque: UNHCR. Disponível em [http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/93\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/93_sp.htm). Consultado em 15/05/2011.
- ONU (2000). A/RES/55/2. United Nations Millennium Declaration. Nova Iorque: Assembleia Geral da ONU, 18/09/2000. Disponível em <http://www.un.org/millennium/>. Consultado em 01/12/2011.
- Ormanci, E. Y. B. (2000). *Mediterranean Security Concerns and NATO's Mediterranean Dialogue*. Disponível em <http://www.nato.int/acad/fellow/98-00/ormanci.pdf>. Consultado em 21/09/2011.
- Ostros, M. (1981). *Mauritania teme una agresión armada por parte de Marruecos. El País*. Publicado em 15/03/1981. Disponível em [http://www.elpais.com/articulo/internacional/MAURITANIA/MARRUECOS/aFRICA/Mauritania/teme/agresion/armada/parte/Marruecos/elpepiint/19810315elpepiint\\_14/Tes/](http://www.elpais.com/articulo/internacional/MAURITANIA/MARRUECOS/aFRICA/Mauritania/teme/agresion/armada/parte/Marruecos/elpepiint/19810315elpepiint_14/Tes/). Consultada em 11/11/2011.
- Panapress (2009). *Marrocos reitera apelo para abertura de fronteira com Argélia*. Publicado em 20/01/2009. Disponível em <http://www.panapress.com/freenews-por.asp?code=por002479&dte=20/01/2009>. Consultado em 15/02/2012.
- Pérez, Á. (2004). *España-Marruecos: volver a empezar*. Disponível em <http://gees.org/pdf/712/>. Consultado em 15/10/2011
- Pérez, Á. (2005). *La Alianza Imposible*. Disponível em [http://www.gees.org/articulos/la\\_alianza\\_imposible\\_1308](http://www.gees.org/articulos/la_alianza_imposible_1308). Consultado em 21/11/2011.
- Pinto, M. C. (2003). “Um Regime de Segurança para o Mediterrâneo: as Dificuldades do Processo” *Nação e Defesa* n.º 109, Outono-Inverno 2004, 2.ª Série, pp 85-95: Segurança Internacional & Outros Ensaio. Lisboa: IDN.
- Pinto, P. (2003). *Economia e Segurança no Mediterrâneo: riscos e oportunidades para uma Estratégia de Cooperação. Relatório de Conclusões dos Colóquios C4: CASD-CESEDEN-CHEM-IDN*. Lisboa: IDN.
- Pires, R. M. B. (2011). “Uma Nova Constituição para Marrocos”. Disponível em <http://aeiou.expresso.pt/uma-nova-constituicao-para-marrocos=f657634>. Consultado em 11/10/2011.
- PNUD (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano 2011*. Disponível em [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_ES\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_ES_Complete.pdf). Consultado em 03/11/2011.

- Público (2009a). “Marrocos expulsa cinco missionárias europeias acusadas de tentativa de conversão”. *Público* n.º 6937, p. 12.
- Público (2009b). “Marrocos expulsa cinco missionárias europeias”. *Público*. Disponível em <http://ultimahora.publico.clix.pt/noticia.aspx?id=1371653>. Consultado em 03/02/2012.
- Público (2010). “Marroquinos retomam protestos em Melila”. *Público* n.º 7440, p. 15.
- Ramalho, J. L. P. (1998). “O Conceito de Espaço Estratégico de Interesse Nacional” em A. Moreira, & P. Cardoso (Eds), *Estratégia*, pp. 175-229. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.
- Ramalho, J. L. P. (2009). “Uma perspetiva portuguesa sobre a segurança em África”. *Estratégia*, vol. XVIII, pp. 255-274. Lisboa: IPCE, ISCSP, AICP, INETI, IDN, IDJC.
- Reis, B. C. (2002). “Antevisão: Conceito estratégico europeu para o Mediterrâneo”. *Revista de Assuntos Internacionais: O Mundo em Português* n.º 37. Lisboa: Principia, Publicações Universitárias e Científicas, Lda.
- Rogeiro, N. (2011). *Na Rua Árabe*. Lisboa: D. Quixote.
- (S. A.) (2011). “Vitória clara do “sim” à proposta do rei”. *Público* n.º 7757, p. 27.
- Sacchetti, A. E. F. (2006). “O Mediterrâneo: Geopolítica e Segurança Europeia”. *Cadernos Navais*, n.º 16. Lisboa: Edições Culturais da Marinha.
- Sampayo, M. (1996). *Magrebe Árabe: uma Unidade Possível?* Tese de mestrado. Porto: Universidade Portucalense Infante D. Henrique.
- Sampayo, M. (2012). “Saara Ocidental: A Eternização do Provisório”. *Estratégia*, vol. XXI, pp 392-401. Lisboa: IPCE, ISCSP, AICP, INETI, IDN, IDJC.
- Santis, N. (2004). “Abertura ao Mediterrâneo e ao Grande Médio Oriente”. *NATO Review*, outono . Disponível em [www.nato.int/docu/review/2004/issue3/portuguese/art4.htm](http://www.nato.int/docu/review/2004/issue3/portuguese/art4.htm). Consultado em 14/10/2011.
- Santos, I. G. (2008). “Marrocos envia à Europa 176 pregadores para combater o extremismo islâmico”. *Público* n.º 6683, p. 17.
- Santos, I. G. (2009). “Polisário admite voltar às armas”. *Público* n.º 6999, p. 16.
- Scheffer, J. H. (2009). *Launching NATO's New Strategic Concept: Introductory remarks by NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer at the opening of the strategic concept seminar*. Bruxelas: NATO. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_56153.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_56153.htm). Consultado em 18/09/2011.

- SIPRI (2012a). *Military Expenditure*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute. Disponível em <http://milexdata.sipri.org/result.php4>. Consultado em 04/03/2012.
- SIPRI (2012b). *Trend Indicator Values of Arms exports to Morocco*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute. Disponível em [http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export\\_values.php](http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php). Consultado em 04/03/2012.
- SIPRI (2012c). *Trend Indicator Values of arms imports to the top 50 largest importers, 2010-2010*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute. Disponível em [http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export\\_toplist.php](http://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_toplist.php). Consultado em 04/03/2012.
- TI (2011). *Corruption Perceptions Index 2011*. Berlim: Transparency Internacional. Disponível em <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>. Consultado em 11/02/2012.
- UE (1992). “Tratado da União Europeia”. *Jornal Oficial* C 191 de 29 de julho. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>. Consultado em 08/03/2012.
- UE (2003). *Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbors. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. Brussels: Commission of the European Communities. Disponível em [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf). Consultado em 21/12/2011.
- UE (2007). *Algeria. Strategy Paper 2007-2013 & National Indicative Programme 2007-2010*. Bruxelas: Conselho Europeu. Disponível em [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_csp\\_nip\\_algeria\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_nip_algeria_en.pdf). Consultado em 21/11/2011
- UE (2008). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Barcelona Process: Union for the Mediterranean (COM (2008), 319 final)*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias. Disponível em [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/docs/com08\\_319\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/docs/com08_319_en.pdf). Consultado em 15/10/2011
- UE (2009). *Rapport de Suivi Maroc. SEC(2009) 520/2. Document de travail des services de la Commission. Accompagnant la communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil. Mise en œuvre de la Politique Européenne de Voisinage en 2008*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias. Disponível em [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/sec09\\_520\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2009/sec09_520_fr.pdf). Consultado em 02/09/2011.
-

UMA (1989). *Traite Instituant l'Union du Maghreb Arabe*. Disponível em [http://www.maghrebarabe.org/images/traite\\_de\\_marrakech.pdf](http://www.maghrebarabe.org/images/traite_de_marrakech.pdf). Consultado em 21/09/2011

US Department of State (2011). *Country Reports on Terrorism 2010*. Disponível em <http://www.state.gov/documents/organization/170479.pdf>. Consultado em 04/03/2012.

USDD (2009). *Middle East and North Africa Overview. Country Reports on Terrorism 2008*. Washington: Office of the Coordinator for Counterterrorism. Disponível em <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2008/122433.htm>. Consultado em 11/11/2011.

# A “Primavera Árabe” e o Fluxo de Refugiados para a União Europeia: Comunicação num Cenário de Crise

Patrícia Marcelino

*Licenciada em Relações Públicas e Publicidade. Doutoranda em Ciências da Comunicação, especialização em Comunicação Estratégica e Organizacional, na Universidade do Minho/Instituto de Ciências Sociais. Foi Auditora no Curso de Defesa Nacional 2010/2011.*

## Resumo

Os avanços tecnológicos e a globalização trouxeram novas tendências comunicacionais, tornando imperiosa a constante monitorização da opinião pública, bem como a adaptação das estratégias de comunicação de crise.

Conflitos regionais ou internos, próximos ou dentro do espaço europeu, constituem um desafio à Segurança da União Europeia, pelo que a observação da opinião pública face a assuntos potenciadores de situações disruptivas ao normal funcionamento da Europa, devem ser atentamente monitorizados. Esta investigação reflete uma abordagem à gestão de crises, tendo como cenário para este estudo de caso, a União Europeia, que durante o primeiro semestre de 2011 se viu confrontada com uma inesperada vaga de imigrantes ilegais, fugindo à instabilidade associada às “Primaveras Árabes”.

## Abstract

*The “Arab Spring” and the Influx of Refugees towards the European Union: Communication in a Crisis Scenario*

*Technological advances and globalization brought new trends in communication, making the constant monitoring of public opinion, as well as the adaptation of the crisis communication strategy, an imperative.*

*Regional or internal conflicts, near or within Europe, are a challenge to the security of the European Union. Accordingly the observation of public opinion regarding certain enhancers of disruptive situations to the normal functioning of Europe, should be carefully monitored. This research reflects an approach to crisis management having as a scenario for this case study, the European Union, which during the first semester of 2011 faced an unexpected wave of illegal immigrants, fleeing from the social instability originated by the so called Arab Springs.*

## Introdução

Com o crescente desenvolvimento tecnológico, nesta era de globalização mediática, a informação circula a uma velocidade estonteante e chega ao mundo inteiro em segundos. A vulnerabilidade da imagem e da reputação de uma organização torna-se assim muito suscetível e muito frágil, ou seja, muito sensível a uma crise. A comunicação é, pois, um instrumento precioso e imprescindível quanto à prevenção ou resolução de uma potencial crise, bem como na reposição da credibilidade e imagem corporativa e as organizações que não possuem um sistema de gestão de crises estão mais sensíveis no caso do seu surgimento.

A prevenção e o planeamento são armas que não podem ser descuradas. Logo, a gestão de crises deve ser desdobrada ao mais ínfimo pormenor e prever todo o tipo de situações que possam, de algum modo, prejudicar a organização. Os manuais de comunicação devem ser elaborados com os procedimentos básicos e genéricos a qualquer tipo de crise. A atuação deve ser imediata para que dissipe os primeiros indícios de modo a evitar, tanto quanto possível, uma crise. A observação e análise da projeção mediática do tema deverão ser seriamente acompanhadas, aferindo e analisando o posicionamento dos *media* quanto ao assunto, pois os órgãos de comunicação social influenciarão indiscutivelmente a opinião pública. A construção de um bom relacionamento com os *media* é aconselhada, mas prévia à ocorrência da crise, senão, poderá revelar-se tardio.

Por outro lado, a disseminação da informação, através dos novos *media*, é assombrosa e a vulnerabilidade das organizações aumenta em situações de crise. A cobertura mediática é assim maior e mais abrangente, aumentando a necessidade das organizações disporem de estratégias de gestão de crise muito bem delineadas no que concerne à vertente comunicacional.

Desejou-se, através desta investigação, aferir a importância que é atribuída à necessidade de existência de um plano de gestão de crises por parte da União Europeia, recorrendo ao exemplo da Agência FRONTEX, em específico no que concerne à vertente da Comunicação. Este caminho foi feito incidindo no modo como promoveu a sua comunicação estratégica na situação de crise vivida no Mediterrâneo, durante os êxodos de imigrantes originados pela “Primavera Árabe” no primeiro semestre de 2011.

Assim, este estudo ambiciona a verificação da abordagem à temática da comunicação de crise numa organização de abrangência tão vasta, de forma a enfatizar a pertinência das estratégias de gestão de crise e, por outro lado, verificar o modo como são espelhadas as crises da UE/FRONTEX nos jornais nacionais.

## Enquadramento da Problemática em Estudo

Centrámo-nos na crise que eclodiu em janeiro de 2011 em diversos países do Mediterrâneo, originada por períodos de instabilidade que levaram a manifestações e protestos antigovernamentais e à queda de alguns regimes (Tunísia e Egito). Face aos protestos que clamavam por democracia, a opinião pública e os *media* demonstravam apoio a essas movimentações, pressionando o auxílio ocidental às populações cada vez mais fragilizadas. A crise potenciara os riscos de instabilidade nesses países, daí que o êxodo provocado pela “Primavera Árabe” criou vagas de imigrantes ilegais em direção à Europa em busca de segurança. O crescendo de débeis embarcações que navegavam pelo Mediterrâneo rumo às ilhas europeias mais próximas do Norte de África era impressionante e efetuava-se a um ritmo nunca visto.

As fronteiras entre a Grécia e a Turquia, que antes se verificavam como um dos destinos de eleição de diversos fluxos migratórios, sendo o ponto de entrada mais problemático para a Europa em 2010, agora no eclodir desta crise, passaram para segundo plano.

Assim, a rota de imigração ilegal que se tornou mais procurada neste período foi a rota do Mediterrâneo Central, onde encontramos a pequena ilha italiana de Lampedusa, que fica situada a apenas 150 km – através da travessia do Mar do Mediterrâneo – do Norte de África. Milhares de imigrantes ilegais em frágeis condições de saúde, e em quantidades inimagináveis até então, foram abordando os diversos pontos fronteiriços da Europa, chegando mesmo a provocar condições que foram consideradas desumanas e a necessitar de apoio ao nível de uma crise humanitária, levando à intervenção das mais diversas autoridades.

Por outro lado, foi necessária a adequada adaptação no que concerne à gestão do controlo das fronteiras da Europa aos procedimentos previstos e estabelecidos pela União Europeia (UE) e aplicados diretamente através das atividades da FRONTEX, influenciado e condicionando o normal funcionamento das entradas este continente, em face da defesa dos interesses preconizados pela Estratégia Europeia de Segurança Interna.

Toda esta situação, obviamente gerou uma grande intervenção e participação mediática, que, em alguns casos, terá até ajudado a pressionar as autoridades no sentido de rapidamente se encontrar uma solução para estes milhares de imigrantes.

Face a esta problemática, o que nos propomos fazer é uma análise, do ponto de vista comunicacional, de como é que a intervenção da União Europeia e da FRONTEX em particular, durante a crise no Mediterrâneo verificada no primeiro semestre de 2011 e que teve início na chamada “Primavera Árabe”, foi percebida pela opinião pública europeia.



Assim, iniciamos a nossa análise, partindo da definição do *Institute for Crisis Management* (2011) que define que uma crise é “uma interrupção significativa (...) que estimula uma extensa cobertura mediática” e onde o conseqüente “escrutínio público afetará o normal desenrolar das operações da organização e poderá também ter um impacto político, jurídico, financeiro e governamental” sobre as suas atividades.

Assim, identificámos a pergunta de partida que reflete a problemática que nos guiou durante todo o processo de análise: de que forma as repercussões de uma crise na UE/FRONTEX, se encontram espelhadas nos jornais?

Logo, o objetivo desta análise consiste em verificar como é que a temática da comunicação da crise é abordada numa organização com uma abrangência de atuação tão vasta, através da confrontação com os reais reflexos dessa atuação nos *media*.

### **O Controlo de Fronteiras na União Europeia: a FRONTEX**

A FRONTEX é uma agência da União Europeia, e foi criada em 2005 com o objetivo de ser “um órgão especializado e independente, encarregue de coordenar a cooperação operacional entre os Estados-membros no domínio da segurança das fronteiras”. Tem a responsabilidade do controlo das fronteiras da Europa, permitindo o acesso aos cidadãos, bem como o papel de efetuar “uma barreira efetiva para a criminalidade transfronteiriça”. Contudo, e devido às dimensões da Europa, esta missão pode revelar-se gigantesca “com 42.672 km de fronteiras marítimas externas e 8.826 km de fronteiras terrestres, o espaço Schengen de livre movimento é composto por 25 países (incluindo um número de países fora da UE), permitindo viagens internas livres para quase meio bilião de pessoas em todo o continente” (FRONTEX, 2011: 4).

De acordo com o *Annual Risk Analysis* (ARA) de 2011 (FRONTEX, 2011c), as atividades operacionais da Agência são direcionadas aos “movimentos migratórios irregulares nas fronteiras externas dos Estados-membros da UE e dos países associados ao Acordo de Schengen”. Este relatório anual, que visa “planear a coordenação de atividades operacionais nas fronteiras externas”, tem o objetivo de “combinar uma avaliação de ameaças e vulnerabilidades nas fronteiras externas da UE”. Com esta análise pretende-se uma antecipação de cenários para que se possa estimar o seu impacto e conseqüências permitindo procedimentos preventivos de alocação dos recursos da FRONTEX, amenizando possíveis conseqüências.

Para isso, mensalmente, a FRONTEX recebe dos Estados-membros que constituem a *Risk Analysis Network* (FRAN) da FRONTEX, dados referentes a oito indicadores-chave:

- Entradas ilegais entre os postos de controlo das fronteiras;
- Entradas clandestinas nos postos de controlo de fronteiras;
- Facilitadores;
- Estadas ilegais;
- Recusas de entrada;
- Pedidos de asilo;
- Utilizadores de documentos de viagem falsos;
- Retornados (para 10 Estados-membros: Bélgica, República Checa, Letónia, Lituânia, Holanda, Polónia, Roménia, Eslovénia, Suíça e Reino Unido).

A nossa análise apenas abordará um destes indicadores – entradas ilegais entre os postos de controlo das fronteiras – pois foi o que considerámos como mais significativo em termos de volume de movimentos fronteiriços, bem como o de maior impacto noticioso, no total de movimentos reportados. Assim, este primeiro item irá ajudar-nos a entender a tendência que se verificou em termos de movimentação de imigrantes ilegais nas fronteiras do Mediterrâneo, durante a crise que assistimos no primeiro semestre de 2011.

### **Gestão de Crises no Contexto da Gestão das Fronteiras Externas**

Tal como se pode ler na Estratégia de Segurança Interna da União Europeia (ESIUE), o espaço Schengen e a consequente supressão dos controlos das fronteiras, representou um importante passo em frente para a Europa, “além disso, os avanços tecnológicos vieram revolucionar as formas e a rapidez das comunicações, o que se traduziu numa abertura não só das nossas fronteiras mas também das nossas sociedades”.

Deste modo, defendemos que instituições especializadas exigem planeamentos diferenciados em matérias de políticas de relações públicas. As estratégias de comunicação deverão ser adaptadas à realidade organizacional e as estruturas político-governamentais não são exceção quanto à sua especificidade estratégica. Na era da globalização da informação em que se vive atualmente, as políticas e estratégias de gestão de crises revelam-se essenciais num planeamento preventivo e de antecipação de cenários que poderão de alguma forma prejudicar a imagem das instituições.

Falar da defesa e controlo de fronteiras implica falar de vidas humanas e do território que é considerado soberano para as pessoas que dela fazem parte. As implicações a que essa defesa está sujeita não se prendem com motivações de ordem financeira, mas na sua essência são de ordem humana, pois a União Europeia “do século XXI é constituída por 27 países onde convivem 500 milhões de pessoas” e porque também a “mobilidade cada vez maior das pessoas veio por seu turno

“aumentar a nossa responsabilidade comum na proteção das liberdades que todos os cidadãos da União tanto apreciam” (SGCE, 2010: 7-11).

A gestão de crises revela-se, assim, imprescindível para que a estrutura suporte os embates a que está constantemente sujeita. Comunicar objetivos estratégicos pode revelar-se uma tarefa árdua, mas a opinião pública tem um peso demasiado grande para ser ignorada por uma organização desta dimensão. As relações públicas nas organizações de âmbito político-governamental funcionam, pois, como uma ferramenta preciosa de delineamento de estratégias eficazes de comunicação.

De acordo com o já afirmado anteriormente, é natural que corroboremos com o que consta na Estratégia Segurança Interna da UE, quando se lê que “os principais riscos ligados à criminalidade e as ameaças com que se confronta a Europa hoje em dia” são rapidamente adaptados “à evolução da ciência e da tecnologia, na tentativa de se aproveitar ilegalmente e de pôr em causa os valores e a prosperidade das nossas sociedades abertas” (SGCE, 2010: 7). Defendemos deste modo, que as estratégias de comunicação da UE – e da FRONTEX – têm também elas que evoluir e adaptar-se de forma a contribuir efetivamente para um melhor aconselhamento das chefias. Estas devem ser parte integrante do processo decisório das operações e do desenvolvimento das políticas, porque em situações de crise, parte das relações públicas a iniciativa de conduzir a comunicação de forma eficaz. Na realidade, a surpresa não avisa que está a chegar, pelo que a posição dos *Public Relations Officers* é a de lidar caso a caso, mas sempre tendo como orientadora a sua estratégia de comunicação – com efeito, aqui se encontram os diversos procedimentos a adotar consoante as situações que surjam.

### **A Crise de Imigração no Mediterrâneo**

Num breve percurso pela situação que observámos, apresentamos os principais acontecimentos que esta crise gerou, com grande intervenção e participação mediática, que em alguns casos, tal como já mencionámos, terá até ajudado a pressionar as autoridades no sentido de rapidamente se encontrar uma solução para estes milhares de imigrantes.

Situando-nos na conjuntura da crise, diversos países do Mediterrâneo atravessaram, desde janeiro de 2011, períodos de instabilidade, revelados sobretudo com diversas manifestações e protestos antigovernamentais e que culminaram com a renúncia dos Presidentes da Tunísia e do Egito. Também na Argélia, Líbia, Bahrein e Iémen se verificaram protestos semelhantes e a tendência da opinião pública europeia pendia para o apoio à promoção da democracia nestes países vizinhos da UE.

O problema eclodiu quando as designadas “Primaveras Árabes” provocaram um êxodo em massa de populações em busca de um local seguro, criando novos fluxos de imigrantes ilegais rumo aos países da União Europeia. Contudo, estes movimentos já se vinham a observar, como consta no *Mediterranean Yearbook* – editado pelo Instituto Europeu do Mediterrâneo em 2010 –, onde valores muito elevados nas movimentações migratórias eram registados ao largo do Mediterrâneo.

Também o ARA 2010 indicava que a crise potenciaria os riscos de instabilidade nos países cujos regimes estavam a ser postos em causa pelas suas populações que clamavam diariamente por democracia (FRONTEX, 2011c: 47).

A rota de imigração ilegal que se tornou mais movimentada na já conhecida “Primavera Árabe”, foi a rota do Mediterrâneo Central, onde podemos encontrar Lampedusa, a ilha italiana do Mediterrâneo. Esta ilha, que tem cerca de 5.000 habitantes e vive sobretudo da agricultura e da pesca, está situada a cerca de 150 km da Tunísia e foi um dos locais de eleição para a grande maioria das débeis embarcações, cheias de passageiros clandestinos.

A deposição dos líderes tunisino e egípcio, em janeiro e fevereiro de 2011, confirmaram as pretensões de populações insurgidas. A Tunísia, que apoia uma grande parte da sua atividade económica no turismo, viu milhares de turistas serem evacuados, provocando um considerável decréscimo de rentabilidade nesse setor, o que levou ao acentuado aumento de desemprego e conseqüentemente um grande volume de movimentos migratórios em direção à UE. A população marroquina e argelina também constituiu (menores) movimentos de imigrantes rumo à Europa. Contudo, do mesmo modo, procuravam o caminho mais perto que, mais uma vez, culminava em Lampedusa. Esses movimentos migratórios tenderam inicialmente sobretudo para a Tunísia e para o Egito, países vizinhos da Líbia, ficando o já referido movimento para a pequena ilha do Sul de Itália, quase exclusivamente para os milhares de tunisinos.

De facto, em fevereiro de 2011, no espaço de cinco dias, verificou-se a entrada de cerca de 5.000 pessoas, o que levou o Ministro do Interior de Itália, Roberto Maroni, a informar que o governo italiano pediria autorização à Tunísia para que a polícia italiana, em terreno tunisino, tentasse evitar a saída destes milhares de pessoas que desembarcavam nesta ilha a um ritmo incessante. Estes acontecimentos levaram mesmo o Governo italiano a declarar estado de emergência humanitária, acedendo mais rapidamente aos recursos financeiros disponibilizados pela UE.

Contudo, o facto do governo de Roma continuar a insistir na repatriação dos tunisinos que continuavam a chegar a Lampedusa clandestinamente, levou outras vozes a erguerem-se. Tal como a Itália acusava a UE de agir muito lentamente enquanto o aglomerado de imigrantes se acumulava no litoral europeu, também o Presidente da União Europeia, Durão Barroso, reclamava o total de-

sinteresse da Itália pelas violações dos Direitos do Homem na Líbia, e de apenas dar importância ao que lhes estava a acontecer na ilha do Mediterrâneo Central.

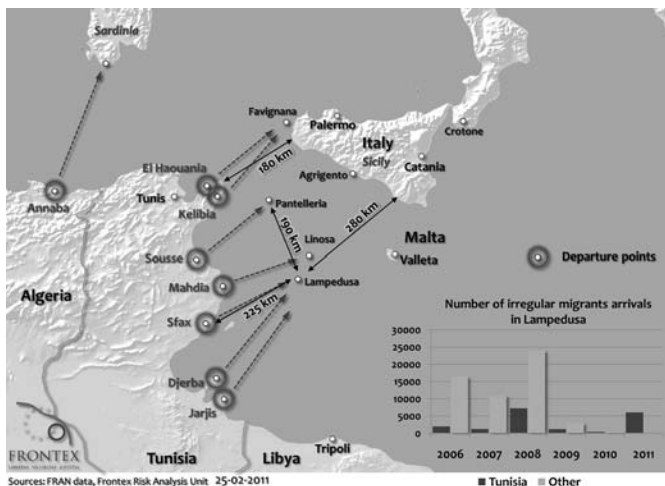
Por outro lado, também a imprensa mundial começava a acusar a UE de não distinguir entre imigrantes e refugiados, dando uma atenção obsessiva à imigração ilegal. Na verdade, já em 14 de fevereiro, o porta-voz da Organização Mundial para as Migrações (OIM) em Itália, afirmava que a situação em Lampedusa, onde se verificara a entrada de cerca de 4.000 imigrantes provenientes da Tunísia em apenas três dias, assistia a um cenário humanitário muito preocupante. Face a este panorama, a Itália pediu à UE um reforço de 100 milhões de euros, bem como o alargamento do papel da FRONTEX nesta movimentação exacerbada de imigrantes ilegais.

A Organização Mundial para as Migrações esteve também presente em Lampedusa, para apoiar os imigrantes que chegavam nas embarcações vindas sobretudo da Tunísia, fugidos da revolta que a população perpetrou em meados de janeiro, contra o regime repressivo de Ben Ali, e que eram canalizados para um cento de acolhimento – com capacidade para cerca de 800 pessoas e que chegou a verificar a presença de cerca de duas mil. Desenrolou-se uma crise diplomática entre a Itália e a Tunísia, com trocas de acusações à União Europeia.

Por outro lado, acentuaram-se na Líbia os combates entre os rebeldes e o governo de Kadhafi, o que levou à evacuação de várias centenas de cidadãos de diversas nacionalidades que se encontravam a trabalhar nesse país. A instabilidade política e os conflitos armados levaram a uma debandada, sem precedentes, de milhares de imigrantes que se encontravam na Líbia. De facto, apesar de haver centenas de europeus, a grande maioria de refugiados não era oriunda da própria Líbia, mas de diversas nações cujas empresas aí estavam implantadas. Existia pois, um grande número de cidadãos estrangeiros que tinham imigrado para a Líbia na busca de emprego, como foi o caso de milhares de pessoas do Sudoeste Asiático e da África Subsariana.

Com efeito, o padrão altera-se em finais de março, registando-se a chegada de outras nacionalidades juntamente com as embarcações agora provenientes sobretudo da Líbia. Chegaram somalis e eritreus, começando a registar-se a presença de mais elementos femininos e de crianças, enquanto anteriormente a maioria eram homens entre os 25 e os 50 anos. Assim, se juntarmos os números dos imigrantes devido à revolta na Líbia, um mês depois da Tunísia, em meados de fevereiro, podemos obter em números redondos, até finais de março 2011, cerca de 18.000 pessoas desembarcadas na ilha italiana ao Sul da Sicília. Isto sem contabilizar as centenas de pessoas desaparecidas após os naufrágios das pequenas e fracas embarcações que normalmente circulavam sobrelotadas (figura 1).

Figura 1 – Mapa Situacional da *Hermes Extension 2010*



Fonte: Frontex (2011)

Outro problema que se colocou, aquando da possibilidade de Itália proceder à emissão de autorizações temporárias de residência aos imigrantes provenientes do Norte de África, foi a tensão provocada entre os governos de Itália e França, garantindo este último que não acolheria os imigrantes ilegais porque desta forma poderiam viajar para outros países da Europa. Contrariando o preconizado pelos acordos Schengen, relativos à livre circulação de pessoas dentro da UE, a França ameaçava proceder ao encerramento temporário e excepcional da fronteira de Ventemiglia e à suspensão das ligações ferroviárias nos Alpes. Esta polémica acendeu outra questão que punha em causa a própria existência da UE, caso não se aplicasse o que está presente nos acordos Schengen. A ideia polémica de se considerar esta imigração ilegal como uma ameaça grave à ordem pública e à segurança interna, ia contrariar o espírito de solidariedade da UE.

Mas, com as revoltas verificadas no mundo árabe, a Europa viu-se confrontada com novos desafios à sua segurança interna e externa e o facto de não ter imediatamente tomado uma posição pública, terá propiciado a uma maior crítica por parte dos *media* mundiais e consequentemente da opinião pública europeia, tendo descredibilizado o seu bom-nome no seio da cena internacional.

Pudemos verificar um gigantesco movimento de imigrantes ilegais que, tendo iniciado movimentações em meados de fevereiro, em junho já registava cerca de 25.000 pessoas, o que poderia ter-se repercutido em sérios problemas ao nível da segurança interna da UE. Na verdade, as quezílias entre Roma e Paris, com Espanha a tomar posição face à crise humanitária vivida em Lampedusa e até alguns movi-

mentos internos que acusavam a indicação da UE de posição xenófoba, poderão ser traduzidos em novos desafios à segurança interna da Europa. Portanto, conflitos regionais ou internos, próximos ou dentro do espaço europeu, constituem um desafio ao todo da segurança da União Europeia, pelo que a monitorização e observação da opinião pública face a determinados assuntos potenciadores de situações disruptivas ao normal funcionamento da Europa, devem ser atentamente observados.

Calcula-se que, desde o início das revoltas árabes até maio 2011, cerca de 30.000 pessoas fizeram a travessia no Mediterrâneo e milhares terão desaparecido durante a mesma, forçadas a sair do seu país em busca de um local seguro. Em agosto eram já de cerca de 50.000 os imigrantes ilegais que tinham tentado entrar nas fronteiras da Europa, motivados pela crise a que Mediterrâneo estava a assistir.

### Explicação e Análise dos Principais Dados Empíricos

Depois de verificar a conjuntura da crise do Mediterrâneo, faremos agora uma apresentação e análise dos principais dados empíricos que encontrámos e que nos forneceram a informação que considerámos necessária para dar resposta à nossa questão. Estes dados tiveram o objetivo de reunir informação, mais atualizada possível, sobre a posição da opinião pública face a assuntos relacionados com a União Europeia e o tema da imigração. Ao procurar esta informação, pretendia-se verificar, através de diversas fontes, se os dados obtidos iriam corroborar a análise da situação atrás descrita.

Assim, os dados que agora apresentamos resultam de um estudo efetuado pelo *German Marshall Fund* que publica anualmente, em setembro, o relatório *Transatlantic Trends*<sup>1</sup> (TT). Neste documento, referente a 2011, encontrámos três questões colocadas e que serviram de dados introdutórios a esta observação mais geral à União Europeia, e à crise que o Mediterrâneo assistiu no primeiro semestre do mesmo ano. Assim, à questão colocada sobre a posição (favorável ou desfavorável) dos inquiridos face à União Europeia, verifica-se que nos 12 países da UE (EU12),<sup>2</sup> apesar de não muito animadora, a percentagem revela-se mais vantajosa em torno do apoio público face à União Europeia (quadro 1):

- 71% revela que é “Pouco Favorável” (*ST Favorable = Somewhat Favorable*),
- 25% indica “Um Pouco Desfavorável” (*ST Unfavorable = Somewhat Unfavorable*),
- 4% dos inquiridos recusaram responder.

---

1 A pesquisa foi levada a cabo entre 25 de maio e 17 de junho de 2011, nos EUA, Turquia e em 12 países da União Europeia (Bulgária, França, Alemanha, Itália, Holanda, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Espanha Suécia e Reino Unido), com cerca de mil entrevistados por país.

2 Europa 12 (EU 12): Resultados para “Europa”, com base nos 12 países europeus pesquisados – Europa 11 e Suécia.

---

Quadro 1 – Opinião pública sobre a União Europeia

	EU 7	EU 9	EU 11	EU 12	USA	TR	BG	FR	GER	IT	NL	PL	PT	RO	SK	SP	SE	UK
TOTAL	100% (7003)	100% (9009)	100% (11039)	100% (12042)	100% (1000)	100% (1000)	100% (1012)	100% (1000)	100% (1002)	100% (1000)	100% (1000)	100% (1000)	100% (1000)	100% (1019)	100% (1004)	100% (1002)	100% (1003)	100% (1001)
Very favorable	14	17	18	18	15	8	43	10	15	23	16	10	10	31	25	30	17	13
2010	14	17	18	18	15	8	43	10	15	23	16	10	10	31	25	30	17	13
2009	14	17	18	18	15	8	43	10	15	23	16	10	10	31	25	30	17	13
Somewhat favorable	54	53	53	53	50	31	47	49	60	54	45	67	67	56	35	43	51	45
2010	54	53	53	53	50	31	47	49	60	54	45	67	67	56	35	43	51	45
2009	54	53	53	53	50	31	47	49	60	54	45	67	67	56	35	43	51	45
Somewhat unfavorable	19	19	19	19	21	6	26	20	17	20	13	16	10	15	18	20	18	18
2010	23	21	20	21	19	7	26	26	19	19	13	14	12	10	11	11	9	17
2009	21	20	19	19	21	6	26	20	17	20	13	16	10	15	18	20	18	18
Vary unfavorable	7	7	7	7	7	32	3	11	4	4	8	2	4	1	2	7	9	17
2010	5	5	5	5	7	36	1	7	4	2	5	2	4	1	4	7	7	12
2009	6	6	6	6	7	33	2	6	3	7	4	3	3	3	2	5	2	22
[DK]/[REFUSAL]	5	4	4	4	10	8	1	4	2	3	16	9	2	1	4	2	3	7
2010	2	2	2	2	2	11	3	1	1	1	2	5	1	1	3	2	2	2
2009	3	3	3	3	2	12	4	1	2	1	4	10	3	3	2	2	2	6
ST Favorable	69	69	71	71	65	37	68	59	74	77	61	76	77	87	80	73	68	58
2010	70	72	73	73	68	34	80	66	69	78	77	80	83	80	85	83	68	59
2009	69	71	72	72	63	32	87	66	72	80	73	75	88	84	86	83	68	48
ST Unfavorable	27	26	25	25	26	53	9	37	24	21	29	15	21	12	17	25	29	35
2010	28	26	25	25	31	55	8	33	30	21	25	15	16	17	12	25	29	40
2009	27	26	25	25	23	54	9	35	26	20	24	15	7	11	11	15	29	46

Fonte: *Transatlantic Trends* (TT, 2011b: 22)

As respostas às questões que continuámos a verificar, permanecem na linha do que pretendíamos aferir, pelo que tentámos saber se os seus *stakeholders* (os mesmos que, na maioria, têm uma opinião pouco favorável face à UE) têm por hábito seguir as notícias sobre a atualidade mundial. Foi o que se verificou na questão 41 – “Quão perto segue as notícias sobre os assuntos mundiais?”. Os números indicam que na Europa (EU12), 69% seguem “Um Pouco” e 30% nem tanto (quadro 2).

Quadro 2 – “Quão perto segue as notícias acerca dos assuntos mundiais?”

	EU 7	EU 9	EU 11	EU 12	USA	TR	BG	FR	GER	IT	NL	PL	PT	RO	SK	SP	SE	UK
TOTAL	100% (7003)	100% (9009)	100% (11039)	100% (12042)	100% (1000)	100% (1000)	100% (1012)	100% (1000)	100% (1002)	100% (1000)	100% (1000)	100% (1000)	100% (1000)	100% (1019)	100% (1004)	100% (1002)	100% (1003)	100% (1001)
Very closely	22	22	21	21	23	12	6	16	38	15	34	6	17	11	12	23	16	19
Fairly closely	49	49	48	48	51	32	35	51	45	58	51	36	48	35	38	50	58	52
Not too closely	23	23	24	24	19	33	42	27	13	23	11	45	24	41	38	22	22	20
Not at all closely	6	5	6	6	7	20	16	5	3	3	4	11	10	13	12	4	4	9
[DK]/[REFUSAL]	1	1	1	1	0	4	2	1	0	1	1	2	1	1	1	0	0	0
ST Closely	71	71	69	69	74	44	41	67	84	73	85	42	65	45	50	73	74	71
ST Not Closely	28	28	30	30	26	53	57	32	16	26	15	56	34	54	49	26	26	29

Fonte: *Transatlantic Trends* (TT, 2011b: 87)

Portanto, se as notícias que os *media* produzem têm um *target* que alcança cerca de 69% da população europeia, a neutralidade (ou não) das suas notícias influenciarão os seus públicos – esse alcance, segundo estes valores, poderá ser bastante significativo.

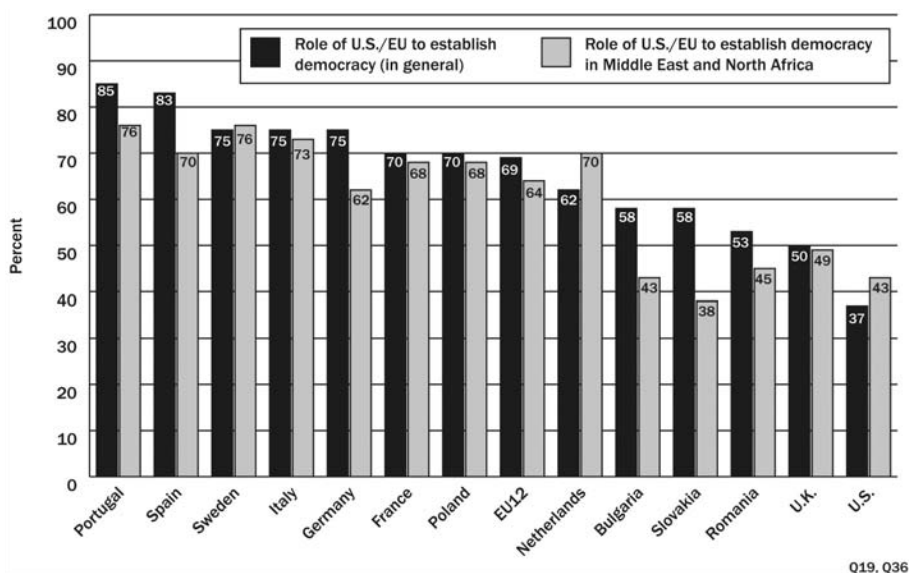
Lippmann (1991: 4-17) defende que, no que diz respeito ao meio envolvente, se se tomar como verdade o que se lê ou ouve nas notícias, passaremos a lidar



com esse cenário como se fosse o ambiente verdadeiro. Pelo que, quem analisa a opinião pública deverá observar o cenário, a imagem criada e a resposta humana à imagem – e foi isso que tentámos analisar ao juntar agora os dados encontrados.

Ainda neste relatório, podemos ler que nesta situação volátil em que se encontra o Médio Oriente e o Norte de África, 69% dos europeus apoiam a promoção da democracia nestes países e 64% afirmam que apoiá-los faz parte do papel da União Europeia, assistindo os partidos políticos, apoiando grupos da população civil, monitorizando eleições e até economicamente (TT, 2011: 4-33). Podemos ver os dados por país no gráfico da figura 2.

**Figura 2** – Opinião sobre o papel da UE na ajuda ao estabelecimento da democracia em geral vs Médio Oriente e Norte de África

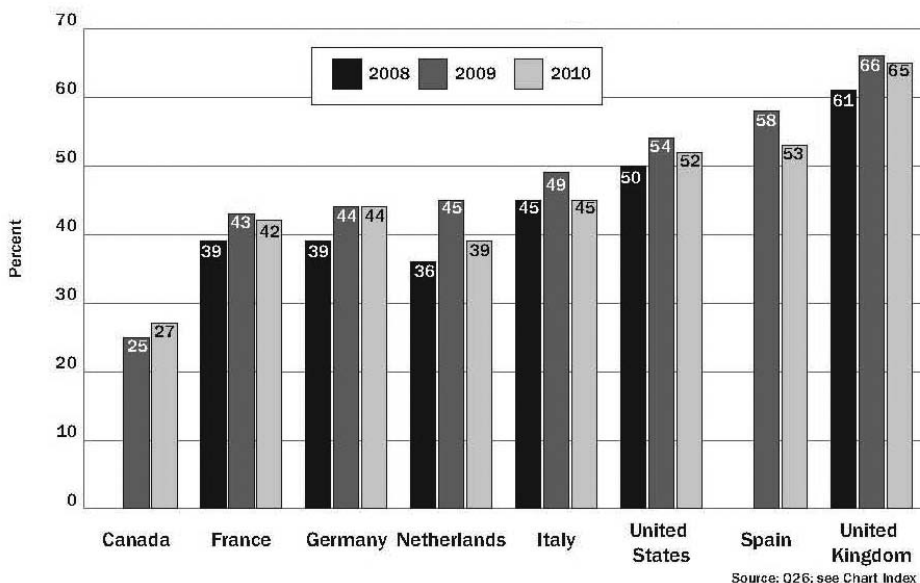


Fonte: *Transatlantic Trends* (TT, 2011: 33)

Com o objetivo de avaliar os efeitos dos acontecimentos políticos no domínio da temática da imigração na opinião pública, é também publicado anualmente o relatório intitulado *Transatlantic Trends Immigration* (TTI), que ambiciona a recolha de perceções sobre os grupos de imigrantes e o apoio à imigração e integração de políticas. A terceira edição data de 2010 e contou com a participação dos EUA, Canadá, Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Holanda e Espanha e abordou questões relacionadas com imigração, economia e integração. Assim, em 2010,

os resultados demonstram que o Reino Unido e a Espanha continuavam a ver a imigração como um problema para o país, enquanto a França, a Alemanha, a Holanda e a Itália continuam divididos entre esta matéria ser uma oportunidade, ou um problema (figura 3).

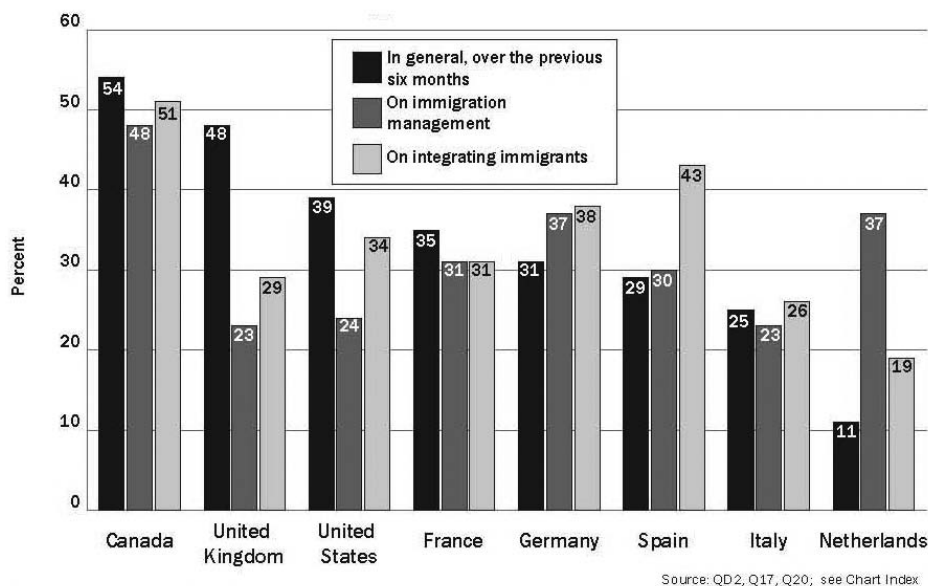
Figura 3 – “A imigração é mais um problema do que uma oportunidade”



Fonte: *Transatlantic Trends* (TTI: 2010: 5)

Outro dado que considerámos de assinalar face à nossa investigação, é o facto da maioria dos inquiridos deste estudo (entre 73% e 48%) estarem descontentes com a gestão dos seus países, face aos assuntos relacionados com a problemática da imigração. O Reino Unido e a Itália (70%) consideram muito fraco o trabalho feito nesta área e a maioria partilha imagens negativas sobre a gestão governativa em imigração: Espanha 61%, França 58%, Alemanha 57%, tal como se pode observar na figura 4.

Figura 4 – Aprovação das políticas governamentais relacionadas com a imigração



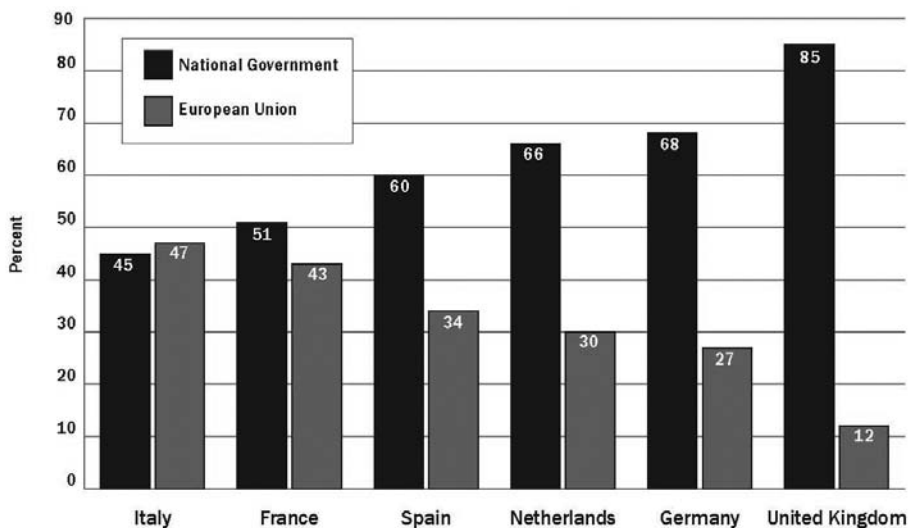
Fonte: *Transatlantic Trends* (TTI, 2010: 16)

No que concerne aos benefícios sociais e de saúde, a maioria dos respondentes concorda com o facto de que os imigrantes beneficiam mais desses dois apoios, do que contribuem com impostos, considerando-os um “fardo fiscal”. Já quanto à integração nos países de acolhimento, a maioria dos europeus (60%) considera desfavorável o seu estado de integração, apenas a Espanha apresenta uma visão mais favorável – 54% (TTI, 2010: 3-4). No que concerne à legalização dos imigrantes, as opiniões estão divididas quanto ao fornecimento de documentos que permitam as suas permanências. Na Alemanha, 50% dos inquiridos concorda com a sua legalização, em oposição com o Reino Unido 67%, Itália 55% e Espanha 49%, que consideram que os imigrantes ilegais deveriam ser repatriados para os seus países de origem. França e Holanda apresentaram valores inconclusivos, visto responderem que isso deveria depender das circunstâncias.

Quando questionados sobre se a União Europeia deveria ditar o número de imigrantes que seriam permitidos entrar nos seus países por ano, os respondentes tenderam para deixar essa responsabilidade aos governos de cada país. Contudo, é curioso observar que, embora com números muito próximos, a Itália foi o único país que revelou maior tendência para deixar essa decisão à União Europeia (47% contra 45%). Podemos encontrar os dados distribuídos por país, no gráfico da figura 5.

Outro valor que confere especial interesse para este trabalho, é o facto a maioria dos países da Europa (67%) afirmar que se preocupam com a imigração ilegal, mas que não se preocupam com a imigração legal (72%).

Figura 5 – “Quem deve decidir quantos imigrantes são admitidos no seu país?”



Source: Q19; see Chart Index

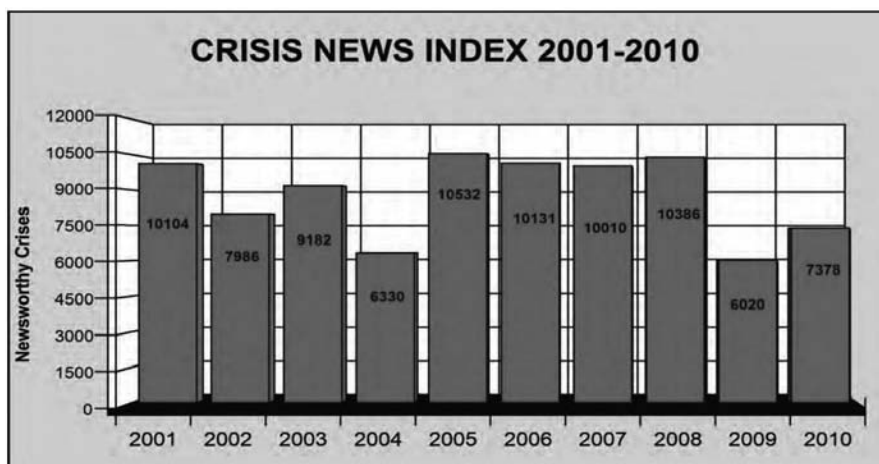
Fonte: *Transatlantic Trends* (TT, 2010: 18)

Contudo, na região do Sul da Europa, onde se verificam maiores fluxos de imigrantes ilegais, há uma maior perceção dessa matéria, pois têm uma melhor noção da composição desses grupos, *i.e.*, afirmam que se preocupam mais com os imigrantes ilegais, pois é por esses locais do Sul da Europa que eles iniciam a sua movimentação pelo país. Ou seja, ao assistirem a esses fluxos, a sua perceção é mais real, gerando uma maior preocupação com esse assunto. Assim, nestes locais foram encontradas mais respostas a afirmarem que nos seus países havia mais imigrantes ilegais do que legais – 65% em Itália e 50% em Espanha. De facto, em 2010, os italianos apresentam uma imagem muito mais favorável dos imigrantes ilegais presentes no seu país, do que no ano anterior – afirmando até que eles são bons trabalhadores (44% em 2009 e 56% em 2010). Os números indicam que cerca de  $\frac{3}{4}$  dos inquiridos (74%) responderam que estes imigrantes ilegais ajudam a preencher as vagas de empregos que os italianos não querem. Apesar disto, a imagem dos imigrantes ilegais afigura-se ainda ligeiramente mais negativa do que a dos legais, mas esse fosso tem vindo a decrescer drasticamente.

Corroboramos em pleno a asserção deste relatório quando declara que: “a habilidade dos esquemas legais de imigração e controlar a imigração ilegal são dois dos maiores desafios com que se defrontam os países acolhedores de imigração” pois “para desenhar políticas de aplicação responsável de imigração legal, é necessário que os Governos entendam a perceção da opinião pública sobre os imigrantes legais e ilegais” (TTI, 2010: 21).

Para terminar estas referências, mencionamos também o relatório anual do *Institute for Crisis Management 2010* (ICM, 2011), que em jeito de ligação das crises observadas no ano passado com a crise do Mediterrâneo, nos leva à observação da evolução que se tem verificado ao longo dos anos, no que concerne a crises noticiadas nos diversos *media*. De facto, o ICM monitoriza a cobertura de notícias negativas e apresenta-nos no gráfico da figura 6, o desenvolvimento ao longo de uma década, da evolução dos assuntos que são considerados “noticiáveis” e que observou um crescimento em 2010, sobretudo devido às diversas catástrofes naturais a que o mundo assistiu ao longo desse ano.

Figura 6 – Índice de notícias relacionadas com crises (2001-2010)



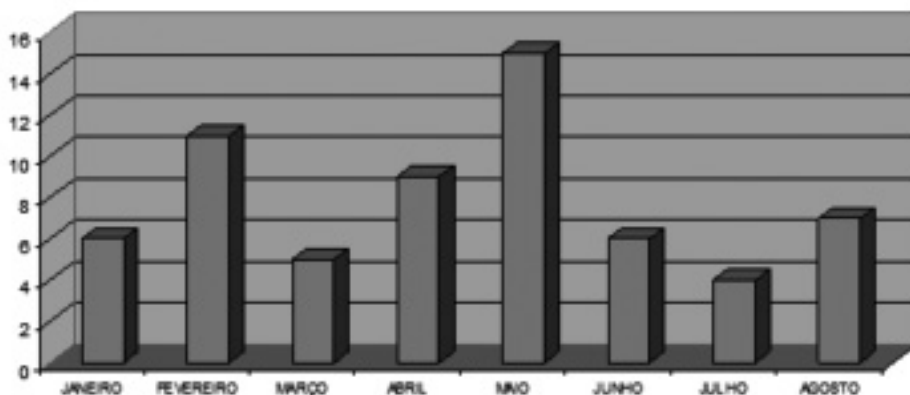
Fonte: Institute for Crisis Management (2010)

Os dados apurados pela recolha complementar efetuada através das notícias dos jornais, permitiram-nos uma observação que considerámos abrangente e que nos facultou uma visão do modo como as repercussões de uma crise na UE/FRONTEX se encontram espelhadas nos jornais.

O reflexo que esta crise migratória teve nos jornais nacionais, após a análise referente às notícias dos primeiros oito meses de 2011, verificou um total de 63 no-

tícias, donde 11 foram as notícias que tiveram honra de primeira página. A revista *Courrier International*, a 1 de junho, publicou a única notícia que falava exclusivamente sobre a FRONTEX (com quatro páginas), mas fê-lo com uma carga classificada de negativa. De facto, e conforme se pode observar no gráfico da figura 7, o mês onde se registaram mais notícias foi o de maio. Apesar de neste mês, o “pico” da crise já ter passado, as notícias aumentaram na proporção dos confrontos que inflamavam a Líbia.

Figura 7 – Total de notícias de 1 de janeiro a 31 de agosto de 2011

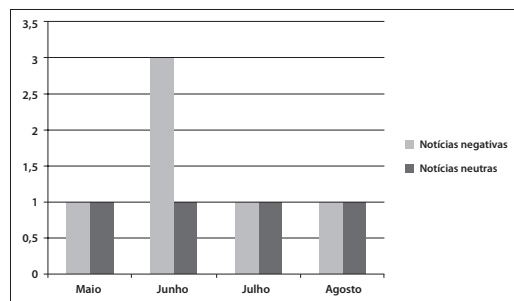


Fonte: Elaboração da autora

Se observarmos o correlacionamento do volume de notícias com os *Press Releases* que a FRONTEX elaborou durante o desenrolar da crise, verificamos que dos nove comunicados (que podemos encontrar acedendo à página da Internet desta Agência), sete foram em fevereiro e referiam-se sobretudo ao ponto de situação das deteções nas ilhas do Mediterrâneo, donde três foram sobre a Operação *Hermes Extension 2011*.

Assim e como o objetivo deste estudo consistiu em verificar como é que a temática da Comunicação de Crise é abordada numa organização com uma abrangência de atuação tão vasta – através da confrontação com os reais reflexos dessa atuação nos *media* – podemos afirmar que a FRONTEX possui uma estratégia de comunicação de crise que propicia nos jornais, em geral, reportes das situações de crise da Agência, mas verificámos que o fazem, em regra, de forma negativa (ver figura 8), pois das 10 referências encontradas com menções explícitas à FRONTEX, seis eram negativas, quatro neutras e, lamentavelmente, não encontramos qualquer referência positiva em relação a esta Agência da União Europeia.

**Figura 8** – Total de notícias negativas e neutras sobre a Frontex



Fonte: Elaboração da autora

Consideramos pois, que as explanações que acabámos de apresentar afiguraram-se como essenciais para permitir o seu correlacionamento com os dados que obtivemos pela análise das notícias publicadas de 1 de janeiro a 31 de agosto de 2011 e que revelam a forma como foram espelhadas estas situações de crise que a União Europeia e a FRONTEX vivenciaram neste caso em concreto.

### Considerações Finais

Apesar de a Europa estar a receber cerca de dois milhões de imigrantes por ano, esta já se tornou uma tendência inerente ao continente. As marcas deixadas pela imigração fazem já o retrato de uma população que apresenta um razoável nível de integração, estando em muitos casos já sedimentada através da segunda geração, com uma população já nascida nos países que acolheram os seus familiares.

A informação e a comunicação estão também diretamente ligadas a este aumento que se tem verificado, pois com os novos meios de comunicação a informação flui e chega ao mundo inteiro em minutos, mostrando a estes povos que existem novas oportunidades de vida para lá do Mediterrâneo. As Nações Unidas preveem que os números aumentem numa larga percentagem com o decorrer dos próximos anos. No seio dos governos os debates sobre temas de imigração são já recorrentes, seja pela sua chegada, seja pela sua integração, trazendo para o meio político a necessidade de adaptação face a estas novas realidades que afetam as nações da Europa e do mundo. Apesar das sondagens apontarem para a imigração ser vista por muitos como um problema, a verdade é que a mão de obra imigrante cobre o fosso existente naqueles postos de trabalho que os cidadãos nacionais não pretendem. Contudo, os benefícios sociais parecem apontar para um grande fardo, se comparados com as contribuições fiscais provenientes dos imigrantes legais. No entanto, de um modo geral, a integração da maioria dos imigrantes parece ser pacífica – contudo ainda percecionada de um modo geral, como negativa.

No que concerne aos imigrantes ilegais que procuraram alguns países da Europa, sobretudo por razões linguísticas, têm-se revelado um problema desde o início de 2011, não só pela sua entrada ilegal, mas também porque em muitos casos as pessoas ultrapassam os prazos estipulados nas autorizações temporárias de estadas, fornecidas pelos governos para minorar a situação dos postos fronteiriços.

Logo, a problemática do controlo de fronteiras na gestão do fluxo de entradas é desejável, para alguns países como a França, visto se encontrar frequentemente a braços com vagas de imigrantes ilegais provenientes do Norte de África. Contudo, os Acordos de Schengen, subscritos pela União Europeia, dão força a uma resistência a tais ruturas. No entanto, ocasionalmente, já se verificaram tomadas de posição unilaterais, como em França, com o corte das ligações ferroviárias com a Itália, ou com acordos bilaterais assinados, como foi o caso do acordo com a Tunísia. Estas tomadas de posição vão-se revelando porque não existe um consenso entre os países da União Europeia, pelo que vão também eles, despoletando insurgências na opinião pública que, conseqüentemente, acabam por condicionar as decisões.

Conflitos regionais ou internos, próximos ou dentro do espaço europeu, constituem um desafio ao todo da segurança da União Europeia, pelo que a monitorização e auscultação da opinião pública face a determinados assuntos potenciadores de situações disruptivas ao normal funcionamento da Europa, devem ser atentamente observados. Assim, analisar os riscos e as crises, entender a perceção da opinião pública, desenvolver uma estratégia de comunicação, como um plano operacional, identificar os *stakeholders*, compreender as necessidades de informação correta e atempada por parte dos *media*, proporcionando um fluxo de informação coerente e constante, são alguns dos procedimentos que poderão atenuar o surgimento de uma crise.

Cada vez mais se reclama que os *media* têm um papel fundamental de participação popular no exercício da democracia. Na Estratégia de Segurança Interna para a Europa, o alargamento à vertente comunicacional despoletada pela desenvoltura tecnológica do século XXI, atribui à gestão de crises uma projeção da comunicação como forma de, através de sinergias de esforços concertados, poder potenciar a influência positiva da imagem da UE junto dos seus *stakeholders*. Para chegar a esta perceção, sentimos a necessidade de observar o “estado da arte” da opinião pública face à problemática da imigração ilegal na União Europeia e face ao controlo dessas entradas através das fronteiras europeias, recolhendo informações que nos levaram a concluir que, apesar de haver apoio público face à União Europeia, surgem movimentações que apoiam os imigrantes, fator que fomenta uma diminuição do nível desejado de cooperação da opinião pública. A presença de temas relacionados com a imigração, quer ao nível dos *media*, quer na opinião pública tem vindo a aumentar, promovendo e balizando os discursos políticos dos



líderes dos Estados-membros. Este interesse emergente tem, por outro lado, demandado uma informação clara, atempada e transparente.

Em poucos anos a evolução e transformação da política, do ambiente operacional e dos *media*, criaram este cenário que deve ser acompanhado pelas políticas de comunicação, pois as organizações deverão determinar o que é que pode ameaçar a sua reputação e quais os *stakeholders* a quem devem ser dirigidas as suas ações de comunicação (Fearn-Banks, 2007). Logo, as organizações devem estar atentas a sinais de alerta, pois o reconhecimento público e a reputação exigem esforços continuados na gestão da imagem das organizações. A prevenção é a melhor cura para uma crise, pelo que a comunicação estratégica deverá estar presente em todas as fases do planeamento da gestão de crises.

Em jeito de finalização, queríamos sublinhar que em democracia, é papel dos *media* a apresentação da informação, bem como o seu impacto nos assuntos públicos, apoiando a construção de uma opinião pública favorável. As ideias pré concebidas do público e dos *media*, são influenciadoras da opinião que emitem e quando o ambiente externo é demasiado amplo e complexo para o direto entendimento do cidadão, faz com que o público nunca entenda a realidade política e por isso se distancie dela, trazendo perigos acrescidos nas más interpretações, e para a criação de estereótipos. Logo, a adaptação das políticas comunicacionais têm que andar a par com a evolução dos meios de comunicação de massa e das flutuações da opinião pública e esta deve ter uma função de relevância para as organizações.

### **Bibliografia**

- Barton, L. (1993). *Crisis in Organisations: Managing and Communicating in the Heat of Chaos*. London: SW Publishing Company.
- Bland, Michael (1995). "Strategic Crisis Management" em Norman A. Hart (ed), *Strategic Public Relations*. London: MacMillan Press.
- Bland, Michael (1998). *Communicating Out of a Crisis*. London: MacMillan Press.
- Brandão, Nuno G. (2010). *As Notícias nos Telejornais: Que serviço Público para o Século XXI?*. Lisboa: Guerra e Paz.
- Coombs, W. Timothy (2007). *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding* (2<sup>nd</sup> edition). London: Sage Publications.
- Cunha, Miguel P. (2006b). "Estratégias e Procedimentos da Resposta às Crises" em António M. Mendes e Francisco C. Pereira (eds), *Crises, de Ameaças a Oportunidades – Gestão Estratégica de Comunicação de Crises*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Cutlip, Scott *et al.* (1994). *Effective Public Relations* (7<sup>th</sup> edition). New Jersey: Prentice Hall International Editions.

- Fearn-Banks, Kathleen (2007). *Crisis Communication: a Casebook Approach* (3<sup>rd</sup> edition). New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Fombrun, C. J. (1996). *Reputation: Realizing the Value from the Corporate Image*. Cambridge: Harvard Business School Press.
- Langford, Martin (2006). “Crisis Public Relations Management” em R. Tench e L. Yeomans (eds), *Exploring Public Relations*. London: Prentice Hall.
- Lippmann, Walter (1991). *Public Opinion*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Löwensberg, Daniel (2006). “Corporate Image, Reputation and Identity” em R. Tench e L. Yeomans (eds), *Exploring Public Relations*. London: Prentice Hall.
- McLuhan, Marshall (1964). *Understanding Media: the Extensions of Man*. London: Routledge.
- Mitroff, I. e C. Pearson (1997). *Como Gestionar una Crisis: Guía para Mejorar la Preparación Frente a una Crisis*. Barcelona: Gestión 2000.
- Price, Vincent (1992). *Public Opinion*. London: Sage Publications.

### Webgrafia

- EU (2004). “Council Regulation (EC) No 2007/2004 - Establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union”, *Official Journal of the European Union*. Consultado em 22 setembro 2011, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:EN:PDF>
- EU (2010). *Council of the European Union: Conclusions on 29 Measures for Reinforcing the Protection of the External Borders and Combating Illegal Immigration*. Consultado em 22 setembro 2011, disponível em [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/113065.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/113065.pdf)
- Frontex (2011). *FRONTEX Press Pack*. Consultado em 28 setembro 2011, disponível em [http://www.frontex.europa.eu/newsroom/press\\_pack/](http://www.frontex.europa.eu/newsroom/press_pack/)
- Frontex (2011b). *FRONTEX: Origin and Tasks*. Consultado em 30 setembro 2011, disponível em [http://www.frontex.europa.eu/origin\\_and\\_tasks/](http://www.frontex.europa.eu/origin_and_tasks/)
- Frontex (2011c). *FRONTEX Annual Risk Analysis 2011*. Consultado em 30 setembro 2011, disponível em [http://www.frontex.europa.eu/situation\\_at\\_the\\_external\\_border/art23.html](http://www.frontex.europa.eu/situation_at_the_external_border/art23.html)
- Frontex (2011d). *FRONTEX Hermes Extension 2011: Background Information*. Consultado em 28 setembro 2011, disponível em [http://www.frontex.europa.eu/hermes\\_2011\\_extended/background\\_information/](http://www.frontex.europa.eu/hermes_2011_extended/background_information/)

- Frontex Q1 (2011). *FRAN Quarterly Issue 1*. Consultado em 14 outubro 2011, disponível em [http://www.frontex.europa.eu/situation\\_at\\_the\\_external\\_border/art25.html](http://www.frontex.europa.eu/situation_at_the_external_border/art25.html)
- Frontex Q2 (2011). *FRAN Quarterly Issue 2*. Consultado em 14 outubro 2011, disponível em [http://www.frontex.europa.eu/situation\\_at\\_the\\_external\\_border/art26.html](http://www.frontex.europa.eu/situation_at_the_external_border/art26.html)
- ICM – Institute for Crisis Management (2011). *Annual ICM Crisis Report 2010*. Consultado em 1 setembro 2011, disponível em <http://crisisconsultant.com/images/2010CrisisReportICM.pdf>
- ICM – Institute for Crisis Management (2011b). Consultado em 1 setembro 2011, disponível em <http://www.crisisexperts.com>
- IEMed. (2010). *Mediterranean Yearbook*, Consultado em 10 outubro 2011, disponível em [http://www.iemed.org/anuari/2010/aarticles/Migrations\\_Mediterranean.pdf](http://www.iemed.org/anuari/2010/aarticles/Migrations_Mediterranean.pdf)
- SGCE – Secretariado-Geral do Conselho Europeu (2010). *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia*. Consultado em 30 setembro 2011, disponível em [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf) – [http://trends.gmfus.org/immigration/doc/TTI2010\\_English\\_Top.pdf](http://trends.gmfus.org/immigration/doc/TTI2010_English_Top.pdf)
- TT – Transatlantic Trends (2011). *Transatlantic Trends Key Findings 2011*. Consultado em 3 outubro 2011, disponível em [http://www.gmfus.org/publications\\_/TT/TT2011\\_final\\_web.pdf](http://www.gmfus.org/publications_/TT/TT2011_final_web.pdf)
- TT – Transatlantic Trends (2011b). *Transatlantic Trends Topline Data 2011*. Consultado em 3 outubro 2011, disponível em [http://www.gmfus.org/publications\\_/TT/TTS2011Toplines.pdf](http://www.gmfus.org/publications_/TT/TTS2011Toplines.pdf)
- TTI – Transatlantic Trends Immigration (2010). *Transatlantic Trends Immigration Key Findings 2011*. Consultado em 3 outubro 2011, disponível em [http://trends.gmfus.org/immigration/doc/TTI2010\\_English\\_Key.pdf](http://trends.gmfus.org/immigration/doc/TTI2010_English_Key.pdf)
- TTI – Transatlantic Trends Immigration (2010b). *Transatlantic Trends Immigration Topline Data 2011*. Consultado em 3 outubro 2011, disponível em [http://www.gmfus.org/trends/doc/2010\\_English\\_Top.pdf](http://www.gmfus.org/trends/doc/2010_English_Top.pdf)

# A Questão Corsa: entre Violência Nacionalista e Meios de Repressão Estatal

Daniel Marcelino Rodrigues

*Licenciado em História pela Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra e doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Faculdade de Economia da mesma Universidade*

## Resumo

A relação entre França e a Córsega pautou-se, desde a anexação desta última, por alguma tensão, usual nas relações entre o centro e as suas periferias. À semelhança do que sucedeu noutros Estados europeus, o nacionalismo corso enveredou pelo caminho do independentismo, sendo que a ligação entre a Luta de Libertação Nacional e as ações violentas se tornou quase inseparável, nos atos ou na imaginação popular.

Este artigo procura observar a chamada Questão Corsa à luz das expressões de violência nacionalista e das respostas estatais às mesmas. Qual foi a resposta encontrada pelo Estado francês perante a violência nacionalista? O que levou Paris a aceitar falar de terrorismo corso? E, finalmente serão apresentados os meios de repressão estatal, materializados no aparelho antiterrorista francês: serviços policiais e dispositivo jurídico-legal.

## Abstract

*The Corsican Issue: Between Nationalistic Violence and State Repression*

*The relationship between France and Corsica is since the annexation of the latter characterized by some tension, usual in the relations between the centre and its peripheries. As it happens in other European States, Corsican nationalism has chosen the path of separatism, and the link between the National Liberation Struggle and violent actions become almost inseparable, in acts or in popular imagination.*

*This article seeks to observe the so-called Corsican Question in the light of the expressions of nationalist violence and State responses to them. What was the answer found by the French authorities to the nationalist violence? Why did Paris accept to speak of Corsican terrorism? And, finally, a general overview about the means of State repression, materialized in French anti-terrorist unit (police services, legal devices) will be done.*

## Introdução

Inúmeras vezes conquistada, mas nunca totalmente subjugada, a Córsega assume-se como sendo uma região peculiar no seio da República Francesa. Apresentado com frequência como um vestígio do passado ou uma velha sociedade mediterrânica que recusa abrir-se à modernidade, este pedaço de terra montanhoso revela ser algo mais. O culto da liberdade e da honra conduz a que aquele povo recuse aceitar aquilo que considera ser um casamento forçado e não um casamento de amor. É o fim do velho mito da nação cívica, orgulho do conceito de nacionalismo *à la française*. O recurso à violência encontra aí parte da sua legitimidade e reforça-se alegando um colonialismo penoso e severo com mais de duas centúrias. Porém, a modernidade rejeita esse meio enquanto instrumento válido e racional. É claramente um confronto de titãs entre os defensores da integridade territorial e os arguentes do direito dos povos à autodeterminação.

Este artigo pretende apresentar de uma forma clara e concisa os diferentes aspetos que conduzem, por um lado, à violência nacionalista e à Luta de Libertação Nacional (LLN) e, por outro, à resposta estatal por intermédio da luta antiterrorista enquanto consequência às primeiras. Desta forma, o presente ensaio divide-se em três partes que procuram conjugar-se harmoniosamente.

A primeira parte da análise versará uma conceção teórica do terrorismo para, de seguida, integrar o nacionalismo corso violento no seio desse mesmo fenómeno. A segunda parte pretenderá, nesta sequência, conduzir a observação do movimento nacionalista corso desde o reacender da contestação insular face às políticas metropolitanas e o nascimento da LLN enquanto elemento congregador desse sentimento de revolta até às respostas do Estado às reivindicações de autonomistas e independentistas. No seguimento desta última ideia, a parte final apresentará o aparelho antiterrorista francês sob os seus vetores policial e jurídico-legal.

Não se pretende com este estudo analisar os resultados práticos da política repressiva estatal, mas somente indicar os mecanismos encontrados para contrariar o avanço da violência enquanto meio de ação e instrumento de revolta e, deste modo, preservar a integridade do território nacional.

## Terrorismo e Nacionalismo Corso Violento

Ao fazer a opção de analisar a atuação do Governo francês face ao terrorismo corso, fi-lo consciente da necessidade em inserir este último no âmbito de uma

classificação mais lata do conceito de terrorismo. Não se pode esquecer a velha máxima segunda a qual “o terrorista de uns é o combatente da liberdade de outros”. Não existe um terrorista no mundo que se considere um terrorista. Este vê-se antes como um combatente, sendo a primeira justificação do terrorismo a negação do mesmo (VVAA, 2006: 82). De facto, as ações de cariz terrorista aqui analisadas têm como pano de fundo a LLN levada a cabo pelos nacionalistas corsos e, por conseguinte, não podem ser desligadas da mesma. Estão aqui identificadas duas ideias sem as quais o estudo que se propõe realizar ficaria amputado: a definição de terrorismo e o direito dos povos à autodeterminação<sup>1</sup>.

Em que consiste, pois, o terrorismo? Existem vários estudos que abordam este fenómeno sob os mais diversos ângulos. Contudo, o que aqui interessa é a sua definição. Esta pode tocar apenas na dimensão “política” dos atos terroristas:

*“Terrorist offense” includes, but is not limited to, acts of violence or deprivations of freedom which are directed against persons or their property for a political purpose. [...] Instead, these acts are intended in the main to spread fear or terror, in order to coerce a change in policy. (Chadwick, 1996: 2-3)*

Ou ser consequencialista:

*Podemos definir el terrorismo como una estrategia de relación política basada en el uso de la violencia y de las amenazas de violencia por un grupo organizado, con objetivos de inducir un sentimiento de terror o inseguridad extrema en una colectividad humana no beligerante y facilitar así el logro de sus demandas. (Calduch, 1997: 12)*

Deste modo, o terrorismo consiste no recurso a atos violentos ou à ameaça do uso da violência por parte de indivíduos, grupos ou Estados com o intuito de espalhar o medo ou o terror. Retirando desta definição o ator Estado, o objetivo final do terrorista é a resposta positiva às suas reivindicações, independentemente da sua índole, ou seja, uma mudança à situação pré-existente. Assim, o terrorismo pode ser simultaneamente caracterizado como uma estratégia de relação política e de insurreição.

Aliada à violência está também a propaganda. O terrorista emprega esta de forma a induzir, por um lado, simpatia pela sua causa e, por outro, para denunciar a fraqueza do Estado enquanto garante da ordem pública. Está plenamente consciente do poder dos órgãos de comunicação social para a divulgação da sua visão do mundo e a sedução de um público que até aí desconhecia a sua própria existência.

---

<sup>1</sup> *All peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development. Cf. A/RES/2200 (XXI) B, International Covenant on Civil and Political Rights das Nações Unidas.*

*Le terroriste nous envoûte avec la mort, ses actes de violence trouvent audience auprès d'un public manipulé par les médias : presse, journaux, livres, films et télévision. Il est conscient de l'érotisme que véhicule la violence. (Apter, 1998: 225)*

Ao combinar na mesma estratégia o recurso à violência e a mera ameaça do seu uso, o terrorista assume uma dupla função, uma destrutiva e outra simbólica. Pelo facto de ter capacidades logísticas e operativas que lhe permitem ferir o seu inimigo em qualquer momento e em qualquer lugar, o terrorista detém uma superioridade psicológica de inegável valor para o desenrolar da sua luta mas também um argumento que o seu interlocutor não deve em circunstância alguma descurar<sup>2</sup>. A ameaça está constantemente presente e é o trunfo de quem combate contra uma força que lhe é superior.

É a expansão de um conflito de natureza assimétrica onde, sendo diretamente visado pela violência, o Estado não se encontra perante um exército convencional a lutar pelos interesses de outra entidade estatal. Os nacionalistas corsos optam por não enfrentar diretamente o seu opositor, ao mesmo tempo que procuram inserir e justificar a LLN no contexto mais alargado do direito dos povos à autodeterminação. A velha guerra clausewitziana não tem aqui razão de ser. As *nuits bleues* do FLNC<sup>3</sup>, série de atentados com explosivos, simultâneos ou que se sucediam num espaço de tempo relativamente limitado, a saber uma única e mesma noite, constituíram numa fase inicial o *modus operandi* da luta armada corsa. Aqui se pode verificar que o terrorismo, mais que uma ideologia ou um objetivo político, é um método de combate (Baud, 2003: 2).

*Nous ne sommes ni des aventuriers ni des terroristes, nous n'employons pas la violence par plaisir, celle-ci n'est pas notre seul moyen, le combat que nous menons est politique. Nous ne sommes pas un groupe d'activistes mais une organisation politique armée... Nous sommes un vaste mouvement politique enraciné dans toutes les couches sociales de notre peuple où chaque patriote a son rôle à jouer.*

Resposta do FLNC aos seus críticos no seio da LLN (Farrugia & Serf, 2004: 152)

Se a classificação de um indivíduo ou de um grupo enquanto terrorista varia consoante a legitimidade que é atribuída às suas ações, uma análise semântica do conceito recusa aceitar essa dicotomia. Como refere Jacques Baud (2003: 2):

---

<sup>2</sup> Veja-se a este respeito a afirmação de membros da *Fronte Paisanu Corsu di Liberazione* (FPCL), entrevistados por dois jornalistas dos periódicos *Nice-Matin Corse* e *Provençal* a 7 de fevereiro de 1974, onde estes referem que: "*Nous sommes en mesure de frapper n'importe où et à n'importe quelle heure.*" (Farrugia & Serf, 2004: 66).

<sup>3</sup> FLNC: *Fronte di Liberazione Naziunale Corsu*.

*"[...] le mot 'terroriste' contient implicitement la méthode de combat utilisée, alors que 'combattant de la liberté' désigne une finalité de l'action. Cette finalité est l'objet d'une appréciation subjective, la méthode, elle, peut être constatée de manière objective".*

Nascido de um sentimento de incompreensão, de esquecimento e, quiçá, de abandono e desprezo por parte de Paris, o nacionalismo corso pretende, numa primeira fase, que essa situação se inverta. Não é, de modo algum, um fenómeno que surge *ex-nihilo* (Andréani, 1999: 115). Porém, a manter-se a situação anterior, esse mesmo nacionalismo assume uma face mais violenta e radical de uma reivindicação político-identitária recorrente. Segundo Fernand Ettori, esta teria passado por quatro fases. A primeira englobaria o período situado entre 1769 e 1896, a segunda iria de 1896 a 1940, a terceira de 1940 a 1965 e, finalmente, a quarta seria aquela em que hoje está o nacionalismo corso<sup>4</sup>. Para apreender o alcance da sua fase atual, não se podem esquecer dois factos essenciais para a sua transição: a invariável persistência do centro em ver a periferia como um todo, dotando-a de planos de ação regionais antinómicos com as realidades locais, e o processo de descolonização. É neste contexto que *"certains parlent d'une deuxième renaissance de la revendication, passant du régionalisme social et économique à l'autonomisme économique, puis à la lutte de libération Nationale."* (Dominici, 2005: 4).

### **Da Luta de Libertação Nacional à Luta Antiterrorista**

Se a LLN viu oficialmente o dia no seguimento do famigerado episódio de Aléria, em agosto de 1975<sup>5</sup>, e do nascimento do FLNC, a 5 de maio do ano seguinte, as suas raízes mais próximas podem encontrar-se no mal-estar geral sentido pela generalidade dos habitantes da Córsega. O ano de 1962 foi o ano da independência da Argélia e constitui um marco capital para o futuro desenrolar do movimento contestatário corso. O retorno de expatriados franceses à

---

4 Esta divisão da reivindicação político-identitária corsa em quatro fases distintas e complementares é referida por Thierry Dominici (2005: 3-4).

5 A 21 de agosto de 1975, um comando composto por sete homens e dirigido por Edmond Simeoni ocupou uma cave vitícola detida por um repatriado da Argélia próximo de Aléria, na planície oriental, com o intuito de protestar contra o escândalo dos vinhos adulterados. Se o desígnio inicial era o de sensibilizar a opinião pública francesa através de um golpe mediático, a situação acabou por degenerar com a morte de dois gendarmes e a existência de vários feridos em ambos os campos aquando de uma tentativa de tomada de assalto da cave. Posteriormente, o movimento político dirigido por Simeoni, a *Azzione per a Rinascita Corsa* (ARC) foi dissolvido em Conselho de Ministros.



metrópole assim como à ilha gerou problemas de índole diversa, ocasionando nomeadamente um forte sentimento de injustiça por parte dos agricultores corsos. A SOMIVAC<sup>6</sup>, organismo cofinanciado pelo Estado e pelo banco *Crédit Agricole*, criado apenas cinco anos antes com o intuito de promover o desenvolvimento regional com base no setor primário e no turismo, consegue enfurecer os autóctones ao seguir uma política de favoritismo na atribuição de terras e de fundos aos repatriados a despeito daqueles. A fúria é maior quanto mais flagrante e intencional parece ser a desconsideração de Paris face aos protestos destes insulares. Não é, pois, por acaso que têm lugar em 1965<sup>7</sup> vários atentados, não apenas contra quintas atribuídas aos repatriados mas também contra edifícios administrativos e o apartamento do diretor geral da SOMIVAC em Bastia, entre outros.

Ao problema agrícola veio somar-se a questão ambiental<sup>8</sup>. A gota de água chegou em 1973. Desde abril do ano anterior que os navios da multinacional italiana, Montedison, deitavam borda fora, em alto mar<sup>9</sup>, lixos tóxicos oriundos da fabricação de bióxido de titânio. Ora, as correntes marítimas dirigiam as águas para o Cap Corse, poluindo as costas da ilha e destruindo os fundos marinhos. É o chamado escândalo das “lamas vermelhas”. Após mais de um ano de protestos, manifestações e insistentes pedidos às autoridades para que resolvessem o problema e depois do sentimento de abandono deliberado por Paris se ter enraizado na população em geral, a solução encontrada foi radical e eficaz. A 15 de setembro de 1973, um grupo clandestino, o *Fronte Paisanu*, faz explodir um dos navios da Montedison, então no porto. É o fim do caso das “lamas vermelhas”. No ano seguinte, responsáveis da multinacional são condenados na sequência de um processo julgado em Livorno.

Estão, pois, identificados dois dos cinco pilares que têm pautado a atuação do nacionalismo corso, a saber os pilares cultural e económico. Como seria de esperar, os três restantes – o étnico, o ambiental e o político – caminham a par daqueles (Bernabéu-Casanova, 2001: 22-23). Porém, e regressando aos acontecimentos que conduziram ao atentado perpetrado contra o navio da Montedison, é fundamental ter-se presente o facto de o seu sucesso ter cimentado a crença no recurso à força e à violência como a forma mais eficaz, quiçá a única, de resolver os problemas evitados pelo Estado (idem: 24).

---

6 SOMIVAC – *Société pour la Mise en Valeur de la Corse*.

7 Revejam-se a este respeito as fases do nacionalismo corso propostas por Fernand Ettori referidas anteriormente no presente artigo.

8 A respeito da questão ambiental na Córsega ver Lefevre (2001: 3-54)

9 O mar em questão é o mar Tirreno.

*“La marche vers la libération du territoire nationale est commencée...”*<sup>10</sup>, FPCL e *Ghjustizia Paolina*, antepassados do FLNC abrem caminho à LLN com uma série de atentados visando direta ou indiretamente os “inimigos” da liberdade do povo corso e da sua sobrevivência, os “colonizadores” franceses e os seus cúmplices insulares. É este o móbil e o propósito do movimento nacionalista corso violento:

*Notre peuple vivra, ni les chantages ni les manœuvres ne freinerons notre action déterminée par la foi que nous mettons dans la lutte pour la libération de notre peuple. La Ghjustizia Paolina, née de la liberté, renaît pour la survie de notre peuple ; elle sera implacable et frappera dans leurs biens et leur vie, nos ennemis étrangers ou corses.*<sup>11</sup>

*Peuple Corse, toi qui a seul le droit de nous juger, saura les raisons qui nous poussent à agir: la Nation Corse indépendante vaincue à Ponte-Nuevo, subit depuis deux siècles la carcan des colonisateurs français. Nous ne combattons pas le peuple de France, mais nous luttons contre le colonialisme de l'Etat français. On ne nous donne d'autre choix que celui de la violence; nul ne peut douter que tous les objectifs visés sont au service du colonialisme français. Notre justice sera implacable.*<sup>12</sup>

A intensificação da luta leva a que, simultaneamente, sejam atacadas propriedades de repatriados (de que o episódio de Aléria supramencionado é o exemplo acabado), símbolos do “colonialismo” francês (quartéis militares, diversos edifícios administrativos, representações de companhias marítimas e aérea...) e o domicílio de altos representantes do Estado (Procurador-Geral). Territorialmente, essa mesma luta alarga-se à totalidade do espaço nacional francês. Paris, Estrasburgo, Marselha e Bordéus passam a figurar na lista dos clandestinos cor-

---

10 *“La marche vers la libération du territoire national est commencée, nous frapperons qui nous voulons, où nous voulons et quand nous voulons. Deux siècles d'occupation française se soldent par une faillite notoire. Jeunes corses, n'écoutez pas vos anciens qui mendient une pension ou une quelconque aumône. Refusez l'exode. Français, allez-vous en. Demain il sera trop tard. Pour notre part, nous n'avons plus rien à perdre, nous ferons tout sauter plutôt que de laisser notre pays asservi. Evitez après minuit, dorénavant, de circuler devant un quelconque bâtiment public.”* Comunicado do FPCL ao Nice-Matin e ao Provençal, a 21 de fevereiro de 1974 (Farrugia & Serf, 2004: 70-71).

11 Excerto de uma carta de reivindicação do atentado perpetrado a 22 de março de 1974 contra uma aeronave da Air France estacionada no aeroporto de Bastia-Porreta pela *Ghjustizia Paolina* (Farrugia & Serf, 2004: 72).

12 Carta pública da *Ghjustizia Paolina* (Farrugia & Serf, 2004: 74).

sos<sup>13</sup>. Perante esta situação, a ação governamental não podia mais refugiar-se num alheamento quase total, como se nada se passasse. É na sequência do rebenatar de uma espiral de violência terrorista, enquanto instrumento reivindicativo através do recurso a atos violentos e a ameaças do seu uso, que a intervenção policial em Aléria se desejou uma manifestação clara do Governo para pôr cobro a uma situação cada vez mais incontrolável. O resultado é conhecido. A dissolução da ARC conduziu a que Bastia vivesse uma noite de motins (27-28 de agosto de 1975) durante a qual um elemento das forças policiais perdeu a vida. A opinião pública da ilha quanto aos acontecimentos foi revelada por uma sondagem realizada entre 28 e 30 de agosto do mesmo ano. O número mais interessante demonstra que 52% dos inquiridos simpatizavam com a ARC, considerando o movimento como benéfico para a Córsega (Bernabéu-Casanova, 2001: 25). A República tinha um grave problema entre mãos.

A noite de 4 para 5 de maio de 1976 marca, como foi acima referido, o nascimento do FLNC através da fusão da FPCL e da *Ghjustizia Paolina*. Esse movimento arroga-se o papel de estruturador e congregador da ação nacionalista corsa durante a década de 1980 até à sua desagregação no início da década seguinte. Exercício político e ação militar souberam conjugar-se num misto de luta e propaganda armada (Molas, 2000: 13), de revivalismo do mito do “bandido de honra” mas também mascarar uma “guerra civil” entre clãs rivais profundamente enraizada numa sociedade insular de matriz profundamente mediterrânica (Giudici, 1998: 46). O fim do FLNC conduziu ao mergulhar do movimento clandestino corso numa guerra intestina sangrenta, marcada pela proliferação de grupos lutando pela sua afirmação e privilegiando os ajustes de contas à LLN. Em 1999, o novo movimento, a FLNC – *Union des Combattants*, reassume a liderança da luta armada clandestina.

Face à ameaça de decomposição do “Estado de direito” resultante da vulgarização e da instituição das ações violentas, dos atentados e do imposto revolucionário no quotidiano da ilha, Paris procurou afirmar a sua posição e o seu poder. Assim, alternou entre políticas de repressão e políticas de negociação, dando aos insulares instrumentos institucionais específicos no seio do quadro jurídico nacional ao mesmo tempo que adotava uma postura intransigente contra os perpetradores de atos violentos oriundos do meio nacionalista. Por vezes, as duas políticas eram conduzidas em simultâneo. Note-se que, numa fase inicial, com

---

13 “L’Etat Colonialiste Français ayant manifesté tout le mépris et le racisme qui le caractérise en opposant au désir de justice d’un peuple opprimé la force aveugle de la répression, plus rien désormais ne nous retient! Les commandos nationalistes et révolutionnaires de GHIUSTIZIA PAOLINA sont opérationnels en Métropole où nous frapperons à l’endroit et à l’heure que nous aurons choisis.” Excerto de panfleto da Ghjustizia Paolina (Farrugia & Serf, 2004: 77).

exceção de alguns especialistas e apenas nos bastidores, as autoridades evitavam usar o termo “terrorismo”, privilegiando referir-se a “movimentos separatistas” ou “ações subversivas”. Um relatório do Senado sobre a política de segurança levada a cabo pelo Estado fala a esse respeito de “políticas governamentais indecisas, flutuantes e contraditórias”, numa clara acusação de ineficácia (Sénat, s/d.: 87-93). Assim sendo, o dito relatório distingue seis fases: a fase da repressão (1975-1981), a fase do apaziguamento (1981-1983), o endurecimento do período entre 1983 e 1988, uma nova abertura (1988-1996), o fim do diálogo (1996-1998) e, finalmente, a era das incertezas (desde 1998), marcado pelo assassinato do prefeito Claude Erignac, mais alto representante do Estado na Córsega<sup>14</sup>. Élisabeth Vallet, por seu lado, analisa a atuação oscilatória do governo francês enquanto “*attitude pragmatique, répondant au cas par cas aux revendications corses*” (Vallet, 2004: 52), o que no longo prazo teria beneficiado a região por consideração à sua insularidade<sup>15</sup>. Jean-Guy Talamoni, militante do partido Independenza e eleito da Assembleia da Córsega, defende que: “*Pour 55%, la solidarité nationale est arrivée en Corse avec la casquette et parfois la matraque ou le fusil d’assaut. Nous disons que ce genre de choses peut être revu et que nous pouvons nous passer de cet aspect de la solidarité nationale.*” (2000: 106), esquecendo as fases de negociação conduzidas pela República com membros dos partidos nacionalistas, porventura por julgá-las insuficientes face às suas reivindicações. Finalmente, Nathalie Cettina (2006) considera que a alternância de políticas, entre repressão e negociação ou abertura, torna a ação governamental pouco credível, ao mesmo tempo que não consegue por termo ao recurso ao uso da força por parte dos nacionalistas.

### O Aparelho Antiterrorista Francês

Na sequência do capítulo anterior e de uma abordagem sumária à LLN corsa e às políticas governamentais relativas à mesma, assevera-se necessário entender a organização e articulação do aparelho antiterrorista francês, ou seja, a estrutura da política repressiva estatal sob dois ângulos complementares, o da resposta policial e o da vertente jurídico-legal.

---

14 “*Le représentant de l’État dans la collectivité territoriale a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et du contrôle administratif. [...] il exerce les compétences dévolues au représentant de l’État dans les régions en tant que délégué du Gouvernement.*” Cf. Art. L.4422-38 in *Code Général des Collectivités Territoriales*, 2007: 1561.

15 Élisabeth Vallet refere nomeadamente os apoios ao desenvolvimento, a criação de uma zona franca, derrogações fiscais sobre os direitos de sucessão e a criação da Assembleia da Córsega na sequência da primeira lei de descentralização em 1982.

A República francesa tem sido alvo de “*trois cercles de terrorisme*” (Gregory, 2003: 124). O primeiro, em que se insere o nacionalismo corso violento, consiste na violência intraestatal de índole ideológica ou etno-regionalista. O segundo reveste a capa da luta anticolonialista que, tendo tido a sua época áurea aquando do processo de descolonização e, em particular, durante a Guerra da Argélia, reassume um papel importante na oposição violenta à ocupação francesa dos DOM-TOM<sup>16</sup>. Por fim, o terrorismo transnacional que desafia a política externa francesa e/ou traz para o interior do território nacional francês conflitos que lhe são estranhos (e.g. o fundamentalismo islâmico), ainda que por vezes potenciados por políticas internas (a questão do véu islâmico).

A lógica seria, portanto, que a República Francesa se dotasse de instrumentos legais e eficazes para levar a bom porto este combate, instrumentos esses não institucionalizados antes da década de 1980 (Shapiro & Suzan, 2003: 75). Se se tiver presente que o separatismo corso é anterior a esta data, confirma-se que a atuação governamental tem seguido parâmetros variados e adaptados a cada situação. De ora em diante, a resposta francesa ao terrorismo passa a ser fundamentalmente judicial, necessitando de uma forte sinergia entre, por um lado, os serviços de informação e as instâncias judiciais e, por outro, a polícia e os magistrados (Lamothe, 2006: 2). Porém, a ação concertada dos diversos elementos envolvidos na luta antiterrorista tem sido árdua. Para além da polícia e da justiça, a *Gendarmerie*, elemento das forças da ordem sob comando militar, é uma parte preponderante deste processo. A cooperação desejável tem invariavelmente resultado na amplificação de rivalidades entre os vários setores, mormente no que à retenção de informação diz respeito.

*“these agencies rarely met and often actively distrusted and misled each other, to such an extent that the interior minister in 1981 refused, in the presence of the prime minister, to share intelligence about terrorism with the foreign intelligence agency, the Direction General de Sécurité Exterieur (DGSE), because it claimed it was a ‘nest of Soviet spies’.* (Shapiro & Suzan, 2003: 75)

A luta antiterrorista está na incumbência de diversos serviços dependentes e, por sua vez, de diferentes ministérios, arrogando-se o do Interior o lugar de destaque nesta tarefa, seguido pelo ministérios da Defesa e, naturalmente, da Justiça.

---

16 DOM – *Départements d’Outre-Mer*; TOM – *Territoires d’Outre-Mer*.

### *A Luta Antiterrorista através da Análise de Diferentes Serviços Policiais*

De forma a iniciar a caracterização dos diferentes serviços que têm a seu encargo o combate contra o terrorismo de uma forma coerente, seguir-se-á o artigo *Terrorisme et Contre-terrorisme* de Édouard Ébel (2005), complementado quando necessário com outras informações consideradas relevantes. Assim, este autor identifica várias componentes do sistema policial francês com a mesma finalidade, a luta antiterrorista:

O primeiro é a 6.<sup>a</sup> Divisão da Polícia Judiciária, mais conhecida por *Direction Nationale Antiterroriste* (DNAT). Composto por cerca de cinquenta comissários e inspetores, a sua tarefa circunscreve-se a movimentações ligadas ao fenómeno terrorista. A sua competência é estritamente nacional, sendo-lhe facultado o acesso à informação existente junto dos outros serviços policiais. A DNAT encontra-se sob o comando direto do ministério do Interior.

Segue-se a *Section Antiterroriste* (SAT), ligada à Brigada Criminal da *Préfecture de Police* de Paris. A SAT divide-se em cinco unidades operacionais especializadas compostas por seis homens cada. Em tempos de crise, a SAT vê o seu contingente reforçado pela totalidade dos serviços da Brigada Anticriminal e de vários outros elementos das forças policiais.

O terceiro serviço identificado por Ébel é a famosa *Direction de Surveillance du Territoire* (DST). Atuando habitualmente em parceria com a DNAT acerca de casos ligados ao terrorismo, a DST possui desde 1982 competências próximas das da Polícia Judiciária francesa. Pode assim ser solicitada neste tipo de questões para levar a cabo investigações sob comissão rogatória.

Os *Renseignements Généraux* (RG) dedicam-se à recolha de informação e à identificação dos problemas, contribuindo à adoção de políticas ministeriais apropriadas à luta antiterrorista na totalidade do território nacional. Consagram a esta tarefa cerca de uma centena de efetivos.

Sob a direção da *Direction Centrale de la Police Judiciaire* (DCPJ) estão os *Services Régionaux de Police Judiciaire* (SRPJ). Note-se, porém, que os SRPJ apenas possuem elementos qualificados no combate ao terrorismo em Bordéus e Ajaccio, sendo os restantes polivalentes. Esta singularidade remete naturalmente para as questões de violência intraestatal e de separatismo vigentes no País Basco e na Córsega<sup>17</sup>, com particular relevo para o segundo caso, “*France’s most serious indigenous terrorist threat...*” (Gregory, 2003: 126).

---

17 O separatismo bretão não tem tido grande expressão apesar da existência de dois grandes movimentos perpetradores de atentados (ARB – *Armée Révolutionnaire Bretonne*; e FLB – *Front de Libération de la Bretagne*). É, assim, compreensível a inexistência de elementos qualificados em larga escala no nacionalismo violento bretão, seja em Nantes ou em Rennes.

O terrorismo é ainda combatido pela *Direction Centrale de la Sécurité Publique* (DCSP), em especial nos casos em que os atentados têm lugar em zonas urbanas. Aí, a DCSP é a primeira entidade a intervir, preservando eventuais indícios e alertando os serviços de socorro.

Também as *Sections de Recherche de la Gendarmerie Nationale* possuem uma competência similar à da Polícia Judiciária e, por conseguinte, habilitações para se imiscuírem em assuntos ligados ao terrorismo.

Não referido por Édouard Ébel, mas igualmente importante neste dispositivo, aparece o *Bureau de Lutte Antiterroriste da la Gendarmerie Nationale* (BLAT).

Finalmente, surge a *Unité de Coordination de la Lutte Antiterroriste* (UCLAT), criada em 1984<sup>18</sup> para ocupar o vazio existente em termos de centralização da informação e da sua redistribuição pelos vários serviços interessados. Criado no seio do ministério do Interior, reúne representantes de todas as direções ativas da polícia nacional assim como do BLAT. Dirigido por um alto funcionário da Polícia Nacional, a UCLAT pode ainda solicitar o apoio de serviços especializados para levar a cabo investigações e/ou intervenções<sup>19</sup>.

De entre esses serviços especializados, são de destacar o RAID (*Recherche, Assistance, Intervention, Dissuasion*) e o GIPN (*Groupe d'Intervention de la Police Nationale*).

Como se pode verificar, o mecanismo policial de luta antiterrorista francês emerge no seio de um caos aparente, em que a desordem e a descoordenação aparentes parecem constituir a palavra-chave. Focalizando o caso do combate ao terrorismo corso, parecerá, à primeira vista, que esta infinidade de serviços é excessiva. Como foi referido, existem determinadas secções cujo objeto explícito é o nacionalismo corso violento. É o caso dos SRPJ de Ajaccio. Segundo um relatório do Senado sobre a luta contra o terrorismo: "*Bien que travaillant tous sur les différentes menaces terroristes, une relative spécialisation s'est opérée. La direction centrale de la police judiciaire, notamment la DNAT, ou la gendarmerie sont plus spécialisées sur les terrorismes d'origine interne.*" (Sénat s/d. a: 23). Fortemente presentes no território insular, serviços ligados à *Gendarmerie* e, logo, ao comando militar, pro-

---

18 O ano de 1984 foi importante no contexto da luta antiterrorista francesa dado que se saldou pelo desmantelamento do ESALA em França. O ESALA (Exército Secreto Arménio de Libertação da Arménia), ou EKEGO (*Ermenistan'in Kurtukusu için Ermeni Gizli Ordusu*), tinha aí efetuado, desde 1975, trinta e cinco atentados.

19 "In a recent interview the head of UCLAT, Jacques Poinas, described UCLAT's mission as three-fold:  
a) *le renseignement* – intelligence gathering and analysis to understand and anticipate the terrorist threat;  
b) *la prévention* – the prevention of terrorist acts including both active operations against terrorists and the protection of potential targets;  
c) *la répression*: the suppression of terrorist and terrorist related activity." (Gregory, 2003: 135)

curam em simultâneo manter a ordem pública e combater o terrorismo. É o caso são dos *Escadrons de Gendarmerie Mobile* (EGM), do *Groupement d'Intervention et de la Gendarmerie Nationale* (GIGN) e do *Groupe de Pelotons de Sécurité* (GPS).

### *A Luta Antiterrorista através da Análise do Dispositivo Jurídico*

Segundo Oliver de Lamothe (2006: 3-4), a base jurídica da luta antiterrorista está no estatuto de 9 de setembro de 1986, posteriormente complementada e adaptada através da promulgação de cinco outros estatutos que se seguiram à perpetração de atentados no território nacional francês ou no exterior: de 22 de julho de 1996, de 15 de novembro de 2001, de 18 de março de 2003, de 9 de março de 2004 e de 23 de janeiro de 2006.

A maior dificuldade reside contudo na necessidade de conciliar, por um lado, a prevenção e a repressão para assegurar a segurança da população e, por outro, respeitar as liberdades individuais sem colocar em causa a eficácia do sistema<sup>20</sup>. Na sequência da definição de terrorismo apresentada num outro capítulo deste estudo, verifica-se que a descrição efetuada no Código Penal francês segue, com mais ou menos rigor, a mesma. Deste modo, o direito penal classifica de ato terrorista, não somente a junção de um crime ou de um delito de direito comum “avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur...”<sup>21</sup>, mas também o chamado terrorismo “ecológico” ou biológico<sup>22</sup>, a associação de “malfeitores” relacionados com uma organização terrorista<sup>23</sup> e o financiamento das mesmas<sup>24</sup>.

---

20 “La nécessité de concilier, d'une part, une prévention et une répression efficaces afin de garantir la 'sûreté' des personnes et, d'autre part, le respect des libertés individuelles constitue sans doute l'un des principaux défis posé par le terrorisme aux démocraties.” (Sénat, s/d a: 14).

21 Art. 421-1 do Code Pénal (2007: 796).

22 “Constitue également un acte de terrorisme, lorsqu'il est 'intentionnellement' en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, le fait d'introduire dans l'atmosphère, sur le sol, dans le sous-sol 'dans les aliments ou les composants alimentaires' ou dans les eaux, y compris celles de la mer territoriale, une substance de nature à mettre en péril la santé de l'homme ou des animaux ou le milieu naturel.” In Art. 421-2 do suprarreferido Code Pénal, p. 798.

23 “Constitue également un acte de terrorisme le fait de participer à un groupement formé ou à une entente établie en vue de la préparation, caractérisée par un ou plusieurs faits matériels, d'un des actes de terrorisme mentionnés aux articles précédents.” In Art. 422-2-1 do suprarreferido Code Pénal, p. 798.

24 “Constitue également un acte de terrorisme le fait de financer une entreprise terroriste en fournissant, en réunissant ou en gérant des fonds, dans l'intention de voir ces fonds, valeurs ou biens utilisés ou en sachant qu'ils sont destinés à être utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre l'un quelconque des actes de terrorisme prévus au présent chapitre, indépendamment de la survenance éventuelle d'un tel acte.” In Art. 422-2-2 do suprarreferido Code Pénal, p. 798.



A definição de atentado permite também esclarecer, num espectro alargado, certas ações atentatórias passíveis de perseguição judicial como seja o facto de *“commettre un ou plusieurs actes de violence de nature à mettre en péril les institutions de la République ‘ou à porter atteinte à l’intégrité du territoire national.”*<sup>25</sup>

O sistema jurídico-legal e penal antiterrorista francês assume, consequentemente, três particularidades. A primeira consiste na classificação explícita de atos como sendo de cariz terrorista, permitindo desta forma o seu combate através da prevenção e da repressão<sup>26</sup>. A segunda remete para o estabelecimento de regras processuais específicas à luta antiterrorista. É de salientar o tempo de interrogatório que se estende a noventa e seis horas (contra as quarenta e oito no direito comum), com intervenção do advogado de defesa a partir da septuagésima segunda hora. Em relação ao processo de investigação, é possível, sob certas condições, efetuar apreensões e perquisições noturnas, e ainda levar a cabo operações de infiltração e sonorização de veículos e residências particulares. Finalmente, a terceira particularidade do sistema jurídico antiterrorista francês prende-se com a especialização dos magistrados e a centralização das perseguições, da instrução e do julgamento em Paris. Este último aspeto, ao mesmo tempo que permitiu que se fosse desenvolvendo uma cultura da luta antiterrorista, atraiu a ira e o profundo sentimento de injustiça dos familiares dos inculcados. É o caso do Comité Anti-Repressão da Córsega (CAR) que acusa o Governo francês de exilar os presos políticos corsos (terminologia recusada por Paris). O slogan *“Basta l’esilio. I patrioti in terra soia”* é revelador deste sentimento. Não é um fenómeno exclusivo dos nacionalistas corsos. O caso basco é disso revelador. Emmanuelle Le Baller-Ferrandi, porta-voz do CAR, aponta o dedo ao facto de que *“jusqu’à présent, il n’y a eu que des promesses non ténues, des paroles”*, indo ao ponto de defender que *“le rapprochement des prisonniers de leur famille est une revendication humanitaire et légitime, d’ailleurs prévue dans les conventions humanitaires et les textes européens.”* (Chartier & Larmor, 2004: 26) A sua crítica é ainda mais incisiva quando denuncia a dualidade de critérios e a hipocrisia ministerial mencionando o caso do prefeito Bonnet, demitido do seu cargo sob a acusação de ter sido o mandatário do incêndio que destruiu um bar de praia corso, e que foi *“rapproché da sa famille lors de son incarcération.”* (Idem: 26)

---

25 Art. 412-1 do suprarreferido *Code Pénal*, p. 788.

26 *“La mission de prévention est essentielle dans la lutte contre le terrorisme. Les moyens de détection des individus les plus dangereux, de neutralisation de ceux qui envisagent de passer à l’acte et de surveillance des milieux à risque existent dans notre pays. Cela est d’autant plus efficace que le système pénal français – et c’est sa force – n’établit pas de frontière étanche entre prévention et répression.”* *La France face au Terrorisme* (2006: 45).

---

No contexto insular, os magistrados enfrentam uma dificuldade acrescida que deriva da permissividade geral acerca do porte de arma assim como do recurso à violência e da explosão de veículos ou habitações como meio de resolver conflitos existentes. A ritualização da criminalidade está profundamente enraizada na sociedade corsa, herdeira dos comportamentos microssociais mediterrânicos. A *omertà* contribui para a persistência desta impunidade judicial própria das *vendettas*, paradigma legítimo da justiça popular. É, pois, frequentemente difícil distinguir o mero ajuste de contas do atentado de cariz nacionalista<sup>27</sup>. A juntar a isto, está o financiamento ilícito da atividade nacionalista clandestina, desde o recurso ao imposto revolucionário até à criminalidade organizada de que aquela procura manter-se afastada, nem sempre com sucesso.

Esta breve análise do aparelho antiterrorista procurou dar uma visão geral do modelo organizativo adotado pela República Francesa para enfrentar as ameaças de cariz terrorista a que está sujeita diariamente. Uma observação mais profunda decomporia com pormenor cada uma das instituições, serviços e políticas seguidas. Porém, exige o bom senso que se limite a crítica ao estrito necessário, ou seja, à observação dos mecanismos estatais de luta antiterrorista em termos globais e referências ao caso específico da Córsega.

## Conclusão

Concluído que está este sumariíssimo estudo acerca da interligação entre a violência nacionalista e os meios de repressão estatal, está patente a importância que o fenómeno terrorista assume em ambos os lados da barricada. Fruto de políticas governamentais menos conseguidas e da obstinação de certos dirigentes políticos em persistir na defesa intransigente e jacobina da República, desenvolveu-se no seio da população corsa uma visão de Paris marcada pelo desprezo mútuo. A preservação das especificidades locais passou pelo seu menosprezo a despeito de algo maior, a Nação francesa. A ambição de construir e constituir um

---

27 *“Cette cohabitation savante entre l’officiel et le clandestin caractérise les sociétés régies par le clair-obscur de l’omerta. Les antinomies sont gérables. Héritières des temps homériques, les microsociétés méditerranéennes savent concilier leur tissu social rivé aux liens familiaux avec une violence ritualisée sur le mode du déchirement fratricide. D’où le contraste entre une criminalité intense sur le plan statistique – la Corse, la Sicile ou la Calabre comptent parmi les sociétés les plus violentes du monde – et insignifiante en termes de mutations sociologiques. Quelle que soit l’époque, la violence habite l’histoire de la Corse, mais elle ne l’anime pas. Elle s’exerce en amont, dans un sol infrahistorique. Ainsi, malgré la coloration ‘nationaliste’ de la seconde moitié du XXe siècle, les actions imputables à ‘la guerre civile’ (les règlements de compte privés) l’emportent largement sur celles imputables à la ‘guerre de libération’ (les attentats contre les édifices publics).”* (Giudici, 1998: 46)

Estado forte que ultrapassasse diferenças linguísticas e culturas locais conduziu a que uma política de uniformização aliada à centralização do poder estatal se desenvolvesse imparavelmente desde a Revolução Francesa. Em boa verdade, porém, unidade não é nem deve ser sinónimo de uniformidade. A defesa da integridade territorial pode passar pelo desenvolvimento de autonomias alargadas no seio da República, algo que não parece estar nos objetivos dos nacionalistas corsos. Estes visam obter a independência da ilha e não apenas autonomia como parecia ser o caso numa primeira fase. O *leitmotiv* da LLN tem aí as suas raízes e a sua força. Apesar das suas especificidades, o *ribellu* corso revê-se no *etarra* basco ou no nacionalista bretão. Porém, tal não justifica, ou não deveria justificar, o recurso ao uso da força e da violência enquanto meio legítimo para se atingirem determinados fins.

A LLN é o resultado de um processo evolutivo do nacionalismo corso, a face violenta de uma reivindicação político-identitária regional. As declarações dos vários movimentos participando à LLN são bastante claros quanto ao seu objetivo: uma Córsega livre e independente. Em relação às políticas levadas a cabo pelas autoridades francesas, é possível verificar que os períodos de abertura e de negociação conseguiram nítidos progressos. Insuficientes dirão alguns, excessivos dirão outros. Contudo, estes pequenos passos confortam uns e outros. Algumas das críticas feitas a estas políticas de negociação remetem para as amnistias concedidas e cujos efeitos imediatos são simultaneamente benéficos para os processos em curso e nefastos para os braços da política antiterrorista, a saber os polícias e os magistrados que veem assim o seu trabalho reduzido a nada. A falta de credibilidade do Estado é, pois, a crítica mais frequente.

Relativamente aos instrumentos jurídico-legais e policiais constituintes da resposta do Estado, a principal conclusão que se retira da sua análise é a necessidade imperativa de concertação entre os diferentes serviços que têm a seu encargo a luta antiterrorista. Os vários autores que abordam a temática são unânimes em relação a este ponto. Porém, e apesar dos avanços conseguidos por ação ministerial, a desconfiança mútua e a rivalidade entre organismos e dirigentes continua a imperar. Outra questão remete para a tardia institucionalização daqueles instrumentos. O terrorismo de natureza interna tem sido abordado pelo Estado enquanto assunto nacional, sendo a legislação antiterrorista vocacionada, em primeira instância, para o terrorismo islamita transnacional.

Em jeito de conclusão, está esclarecido que o nacionalismo corso violento assume a feição de atos terroristas ao levar a cabo atentados contra símbolos da República ou bens de repatriados. O *slogan I Francesi Fora* e a ameaça que lhe está adjacente é o emblema desse procedimento e a LLN constitui o rosto desse combate. E, a República erigiu um conjunto de meios mais ou menos eficazes para lutar contra esse fenómeno, de índole policial assim como jurídico-legal.

Se se tiver presente que a ocorrência de um atentado constitui em si um fracasso desses mecanismos, então a luta antiterrorista conduzida na Córsega tem sido insuficiente, para não dizer ineficaz, dada a estimativa de cerca de seis mil atentados políticos cometidos pelos nacionalistas corsos desde os anos 70 do século passado (Chartier & Larvor, 2004: 121).

### Bibliografia

- Andréani, J.-L. (1999). *Comprendre la Corse*. Paris: Gallimard.
- Apter, D. E. (1998). *Pour l'État, contre l'État*. Paris: Economica.
- Baud, J. (2003). *Encyclopédie des terrorismes et violences politiques*, s/l: Charles Lavauzelle.
- Bernabéu-Casanova, Emmanuel (2001). "D'où vient le 'malheur' corse ?... de la France ou de la Corse?". *Panoramiques – Bye bye la Corse*, 53, 20-30.
- Calduch, R. (1997). "Una revisión crítica del terrorismo a finales de siglo XX". In F. Reinares (ed) *State and societal reactions to terrorism*, pp. 11-30. Oñati: The International Institute for the Sociology of Law.
- Cettina, N. (2006). *Spécificités de la gestion organisationnelle de la lutte antiterroriste en Corse*. Rapport de recherche n.º 4 – Mars 2006, Cf2R – Centre Français de Recherche sur le Renseignement: Paris.
- Chadwick, E. (1996). *Self-determination, terrorism and the international humanitarian law of armed conflict*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Chaliand, G.; Blin, A. (dir.) (2006). *Histoire du terrorisme. De l'Antiquité à Al Qaida*. Paris: Bayard.
- Chartier, E.; Larvor, R. (2004). *La France éclatée? Régionalisme – autonomisme – indépendantisme*. Spézet: Coop Breizh.
- Code Général des Collectivités Territoriales* (2007). 10e Édition. Paris: Éditions Dalloz.
- Code Pénal* (2007). 104<sup>e</sup> édition. Paris: Éditions Dalloz.
- Dominici, T. (2005). *Le système nationalitaire corse contemporain: étude d'un phénomène politique*. WP n.º 242. Barcelona: ICPS – Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Ébel, É. (2005). "Terrorisme et contre-terrorisme". In M. Auboin, A. Teyssier, J. Tu-

- lard (dir.) *Histoire et dictionnaire de la police. Du Moyen-Âge à nos jours*, pp. 880-882 s/l: éd. Robert Laffont.
- Farrugia, E.; Serf, P. (2004). *Corse: le terrorisme*. Paris: DIE – Diffusion International Edition.
- Giudici, N. (1998). *Le problème corse*. Toulouse: Éd. Milan.
- Gregory, S. (2003). "France and the War on Terrorism". *Terrorism and Political Violence* n.º 15, pp. 124-147.
- Lamothe, O. D. de (2006). *French legislation against terrorism: Constitutional issues*. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/divers/documents/constitutionalterrorism.pdf>. Data de acesso 08/09/2011
- Lefevre, M. (2001). "Écologie et géopolitique en Corse". *Hérodote* n.º 100, pp. 32-54.
- Molas, I. (2000). *Partis nationalistes, autonomie et clans en Corse*. WP n.º 181. Barcelona: ISPS – Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- ONU (1966). *Resolution 2200 (XXI) – International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, International Covenant on Civil and Political Rights and Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/005/03/IMG/NR000503.pdf?OpenElement>. Data de acesso: 09/10/2011.
- Secrétariat général de la défense nationale de France (2006). *La France face au terrorisme. Livre blanc du Gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*. Paris: La Documentation Française.
- Sénat (s/d). *Rapport de la commission d'enquête sur la conduite de la politique de sécurité menée par l'État en Corse, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 19 mai 1999, n.º 69, Session ordinaire de 1999-2000*. <http://www.senat.fr/rap/199-069/199-0691.pdf>. Data de acesso: 12/09/2011.
- Sénat (s/d. a). *Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, n.º 117, Session ordinaire de 2005-2006*. <http://www.senat.fr/rap/105-117/105-1171.pdf>. Data
- Shapiro, J.; Suzan, B. (2003). "The French Experience of Counter-terrorism". *Survival* n.º 1, pp. 67-98.
- Talamoni, J.-G. (2000). "La paix d'un peuple debout sur sa terre". In Cercle Vincent de Moro Giafferri, *L'Avenir Institutionnel de la Corse. L'autonomie, modèle de*

*développement régional insulaire ou étape vers l'indépendance?*, pp. 95-108. Actes du colloque tenu le 21 février 2000 à la maison du barreau de Paris. Ajaccio: La Marge Édition.

Vallet, E. A. (2004). "L'autonomie corse face à l'indivisibilité de la République". *French Politics, Culture & Society*, 22, 3, 52-75.

VVAA (2006). *Expertise collective des terrorismes en Europe. Échanges entre chercheurs et services chargés de la lutte anti-terroriste*. Actes et synthèses. Saint-Denis La Plaine: INHES – Institut national des hautes études de sécurité.

# As Relações entre Israel e a NATO: Parceria ou Adesão?

Marta Mucznik

*Investigadora em Relações Internacionais com ênfase nas relações transatlânticas e Médio Oriente, licenciada em Relações Internacionais pela Universidade Lusitana de Lisboa, mestre em Política Internacional pela Université Libre de Bruxelles, consultora na Universidade Hebraica de Jerusalém, colaboradora do Instituto Português de Relações Internacionais. Lecciona Conflitos no Médio Oriente na Pós-Graduação de Relações Internacionais do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.*

## Resumo

Este artigo procura analisar o que caracteriza atualmente não só as relações entre a NATO e Israel, mas também o debate internacional que norteia esta questão. Como tem sido um tema colocado por alguns observadores e analistas internacionais, pretende-se também fazer um levantamento das vantagens e desvantagens de uma eventual adesão de Israel à NATO ou de uma parceria mais estreita, assim como, da sua viabilidade no contexto regional de acordo com os interesses da política externa israelita e da própria Aliança Atlântica. Analisaremos também o que tem sido dito sobre esta matéria por analistas e decisores políticos israelitas, americanos e europeus, qual a margem de aprofundamento das relações e quais as perspectivas para o futuro.

## Abstract

### *Relations between Israel and NATO: Partnership or Accession?*

*This article assesses NATO-Israel relations and the relevant international debate over this issue. It discusses the viability and pros and cons of Israel's potential NATO membership and the prospects for, and implications of, a strengthened NATO-Israel partnership. The paper takes into account Israel's foreign policy goals and NATO's posture, and analyzes relevant Israeli, American, and European policy and opinion-makers perspectives. Finally, the paper evaluates the future prospects for deepening relations between the parties.*

“Israel é a NATO. Nós somos o Ocidente. Nós somos iguais.”  
Benjamin Netanyahu, outubro de 2007

Numa visita a Israel em fevereiro passado, o Secretário-Geral da NATO Anders Fogh Rasmussen discursou durante a conferência anual de Herzliya<sup>1</sup> apelando à expansão da relação de cooperação entre a NATO e Israel. Dizia Rasmussen (2011) que Israel, membro do Diálogo Mediterrânico desde 1994, é dos participantes “mais dinâmicos” deste programa, apesar do grande potencial ainda inexplorado, nomeadamente no aumento do número e tipo de atividades conjuntas e da periodicidade dos diálogos. Um dia antes, o Primeiro-Ministro Israelita Benjamin Netanyahu (2011), numa conferência de imprensa conjunta com o Secretário-Geral Rasmussen, exprimia também a vontade de intensificar as relações entre a NATO e Israel reafirmando que ambos têm “muitos valores e interesses em comum numa altura de grande incerteza e mudança”. Já em outubro de 2007 como líder do partido Likud, ainda na oposição, o atual Primeiro-Ministro israelita manifestava o mesmo interesse. Dizia Netanyahu (2007) que “Israel é a NATO. Nós somos o Ocidente. Nós somos iguais”.

Nos últimos anos têm-se ouvido várias vozes defensoras de uma intensificação de relações entre Israel e as estruturas euro-atlânticas. Israel, único país democrático da região, pelo menos até ao momento, partilha os mesmos valores, as mesmas ameaças e os mesmos interesses que a maior parte do mundo ocidental, o que torna esta predisposição particularmente pertinente. Mas se ecoam apelos a uma proximidade, permanecem também dúvidas sobre o que tal significa na prática. Será apenas o desenvolvimento de uma parceria formal? Ou pode Israel algum dia fazer parte integrante da Aliança Atlântica? Em que medida podem as relações ser desenvolvidas e em que áreas podem ser intensificadas? O que está em jogo e quais as consequências para ambas as partes? Qual o papel dos vários intervenientes, para além dos líderes israelitas, como outros Estados membros da NATO?

Este artigo procura analisar o que caracteriza atualmente não só as relações entre a NATO e Israel, mas também o debate internacional que norteia esta questão. Como tem sido um tema colocado por alguns observadores e analistas internacionais, pretende-se também fazer um levantamento das vantagens e desvantagens de uma eventual adesão de Israel à NATO ou de uma parceria mais estreita, as-

---

<sup>1</sup> A conferência de Herzliya é organizada anualmente pelo Instituto de Política e Estratégia do Centro Interdisciplinar de Herzliya, e reúne um vasto número de oradores, estrategas, decisores políticos e militares e observadores para discutirem assuntos de natureza regional e global.



sim como, da sua viabilidade no contexto regional de acordo com os interesses da política externa israelita e da própria Aliança Atlântica. Analisaremos também o que tem sido dito nesta matéria por analistas e decisores políticos israelitas, americanos e europeus, qual a margem de aprofundamento das relações e quais as perspectivas para o futuro.

### O Diálogo Mediterrânico

As relações entre Israel e a NATO enquadram-se essencialmente no âmbito do Diálogo Mediterrânico, uma iniciativa lançada em 1994 entre a Aliança Atlântica e países do Mediterrâneo como Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia, com o objetivo de promover a segurança e a estabilidade na região e uma melhor compreensão das preocupações de segurança entre os vários parceiros. O Diálogo Mediterrânico visava também encorajar os participantes a estimular a cooperação nos setores da segurança e defesa para além de pretender desmistificar suspeições e preconceitos que pudessem prevalecer nestes países sobre o papel da NATO no Médio Oriente e no Norte de África.

Nos anos que seguiram a sua criação, o Diálogo Mediterrânico assumiu sobretudo a forma de consultas políticas e tornou-se numa plataforma que juntava os parceiros mediterrânicos permitindo a troca de informações, sem no entanto obter resultados concretos e substanciais nas áreas que pretendia aprofundar. Dito de outra forma, o Diálogo Mediterrânico passou a ser visto como uma atividade de importância secundária da NATO, sobretudo quando comparada com outros programas de parcerias, como por exemplo a Parceria para a Paz (PfP). Como veremos posteriormente, contrariamente ao programa PfP com os países da Europa Central e de Leste, o Diálogo Mediterrânico nunca esteve associado a eventuais adesões à NATO.

Com a nova arquitetura de segurança vinculada pelo 11 de setembro, e a percepção das ameaças e perigos à estabilidade e segurança internacionais substancialmente alteradas, a Aliança Atlântica passou a concentrar mais atenção na região do Médio Oriente e do Norte de África, alargando a sua ação na região.<sup>2</sup> É neste contexto que, durante a Cimeira de Istambul de 2004, o Diálogo Mediterrânico ganha um novo fôlego e é elevado a uma “verdadeira parceria”. Foi também

---

2 Assumiu o controlo das Forças Internacionais de Assistência e de Segurança (ISAF, *International Security and Assistance Force*) no Afeganistão, enviou uma missão de treino e apoio às forças iraquianas, e uma missão de intervenção humanitária ao Paquistão após o terramoto devastador que ocorreu no país, e conduziu a operação *Active Endeavour* no Mediterrâneo, uma operação de vigilância marítima, conceptualizada no quadro da campanha internacional contra o terrorismo.

nesta cimeira que se lançou a Iniciativa de Cooperação de Istambul (ICP) que formalizava os laços políticos e militares com os membros do Conselho de Cooperação do Golfo.

Um elemento importante desta decisão de intensificar o diálogo foi a especial ênfase colocada no princípio de *co-ownership* entre as partes envolvidas em função dos interesses mútuos. O objetivo era o desenvolvimento do lado prático de cooperação militar com a NATO nas seguintes áreas: cooperação contra o terrorismo;<sup>3</sup> cooperação no combate à proliferação nuclear e às armas de destruição maciça; cooperação nas operações de apoio à paz e ajuda humanitária em desastres naturais; defesa do setor da reforma e gestão da segurança. Pretendia-se dar resposta a algumas das críticas feitas ao Diálogo Mediterrânico procurando dar mais substância e conteúdo no pressuposto de que a cooperação prática em áreas onde a NATO e os países do Mediterrâneo têm os mesmos interesses e a mesma perceção das ameaças, pode contribuir para melhorar a sua segurança e diminuir as tensões e a desconfiança entre as partes. Um aspeto inovador particularmente importante da intensificação do Diálogo Mediterrânico, para o caso de Israel, é o aspeto de “autodiferenciação” (*self-differentiation*) que permite que os países participantes do diálogo possam intensificar a cooperação nos vários domínios com a NATO numa base bilateral, podendo inclusivamente escolher as atividades que melhor correspondam aos seus interesses específicos.

Como veremos nos capítulos que se seguem, uma das grandes críticas feitas por Israel é que os processos multilaterais como o Diálogo Mediterrânico tornam o país refém dos progressos mais lentos de outros países que não se encontram ao mesmo nível tecnológico, militar e operacional. Deste modo, na perspetiva israelita, o país não pode progredir nas relações com a NATO como desejava e como a sua política de segurança e defesa o exige e permite.

### **Défices do Diálogo Mediterrânico: Comparação com o Programa Parceria para a Paz (PfP)**

Com o redirecionamento dos interesses da Aliança Atlântica para o Médio Oriente, observadores e analistas da NATO começaram por desenhar paralelos entre o Diálogo Mediterrânico e o programa PfP destinado a normalizar as relações com os ex-membros do pacto de Varsóvia, após a queda do muro de Berlim e de integração da União Soviética. Concentrando-se na ajuda à transição democrática

---

<sup>3</sup> Por exemplo, troca de informações, cooperação na segurança fronteiriça e cooperação marítima no contexto da Operação *Active Endeavour* no Mediterrâneo.

na Europa Central e de Leste, o programa PfP, tem o mérito de ter contribuído em larga escala para a estabilização dos seus participantes.

Neste contexto, especulou-se sobre a possibilidade do modelo da PfP servir de inspiração para a evolução de outras parcerias, uma vez que à semelhança do Diálogo Mediterrânico, começou numa pequena escala mas foi-se expandindo à medida que as relações foram progredindo. No âmbito do modelo PfP, são concluídos planos de ação com cada país terceiro, e conduzidos processos de avaliação de progresso que analisam o controlo democrático das forças armadas. A singularidade do programa PfP é que este, para além de contribuir para a estabilização dos seus participantes e aumento de confiança entre a NATO e os seus parceiros, também trilha o caminho para uma eventual adesão, ao promover profundas reformas das forças militares dos países aspirantes, com vista a cumprirem os requisitos e critérios da NATO.

O processo de cooperação prática preconizada pelo Diálogo Mediterrânico teria deste modo o mesmo objetivo com a diferença de que não ofereceria a perspetiva de adesão. No entanto, e como já apontado por vários observadores, por exemplo Malmvig (2005:12) e Gordon (2006), torna-se muito difícil obter resultados semelhantes na região mediterrânica precisamente pela falta do incentivo de adesão. Desde logo, e como já foi apontado, existem substanciais diferenças entre as motivações dos países da Europa Central e de Leste e as dos países mediterrânicos, uma vez que com o fim da guerra fria e a desintegração da União Soviética, os ex-membros do Pacto de Varsóvia tinham um grande interesse em se associarem às estruturas de segurança euro-atlânticas. A possibilidade de integração na NATO servia como um importante estímulo de reforma dos setores da defesa e das relações civis-militares. O mesmo não acontece com os países do Mediterrâneo.

Por outro lado, o aprofundamento das relações da NATO com os países do Mediterrâneo implica uma convergência de visões geoestratégicas e uma perceção aproximada do tipo de ameaças e desafios, assim como a partilha e o respeito por valores comuns. Ora, neste momento, permanecem dúvidas sobre o grau de partilha das mesmas preocupações de segurança e perceções das ameaças e até de uma agenda comum entre membros da NATO e dos parceiros mediterrânicos. Para a NATO a preocupação fundamental centra-se na luta contra o terrorismo, crime organizado, imigração ilegal e proliferação de armas nucleares. Para os países do Mediterrâneo as ameaças estão mais relacionadas com rivalidades regionais, disputas fronteiriças, o conflito Israelo-Árabe e a nuclearização da região.

Por último, tendo em conta a crise de legitimidade interna que caracterizava muitos dos países árabes, seria pouco provável que estes estivessem genuinamente dispostos a fazer uma séria reforma das suas forças de segurança e a progredir em questões relativas ao controlo democrático das forças armadas, uma vez que alguns destes regimes tinham a sua sobrevivência assegurada pelos *establishments*

militares. A promiscuidade do poder militar e da vida política e civil, dificultava bastante a gestão de questões como a transparência, o planeamento de defesa, o controlo democrático – condições necessárias para um desenvolvimento das relações entre a NATO e estes países (Malmvig, 2005).

Até ao despoletar da “primavera Árabe” e dos movimentos de contestação democrática que alastraram pela região e levaram à queda de regimes na Tunísia, no Egito e na Líbia, as reformas genuinamente democráticas eram vistas como uma séria ameaça à estabilidade interna dos países e dos regimes no poder. A onda de revoltas que têm assolado o mundo árabe e a possível transição de regimes nalguns países, abre no entanto uma oportunidade para que a NATO possa aprofundar a relação com estes países, uma vez que há agora a possibilidade de se levar a cabo uma verdadeira transição democrática, com separação de poderes e reforma do setor de defesa e militar. Por agora ainda é cedo para saber que tipo de regimes emergirão destas revoltas e qual o papel que as forças armadas ocuparão na vida política e cívica destas sociedades. Naturalmente, estas considerações não incluem Israel. Este país, único membro do Diálogo Mediterrânico com um regime democrático consolidado, insere-se numa categoria algo diferente apesar de se integrar no mesmo agrupamento geográfico.

### **As Relações entre Israel e a NATO: Progressos e Obstáculos**

Antes de nos debruçarmos sobre as considerações políticas que marcam o debate das relações Israel-NATO, interessa lembrar como têm estas relações vindo a evoluir do ponto de vista de cooperação técnico-militar.

Como já foi referido anteriormente, as relações entre Israel e a NATO foram evoluindo essencialmente no quadro do programa Diálogo Mediterrânico. A importância acrescida de Israel para a Aliança Atlântica releva também da centralidade da região do Médio Oriente e do Norte de África para a sua agenda, como epicentro das ameaças que confrontam o espaço euro-atlântico. Um dos aspetos mais importantes resultantes da Cimeira de Istambul traduziu-se na nova possibilidade de desenvolver relações bilaterais no quadro do processo multilateral do Diálogo Mediterrânico.

Em outubro de 2006, Israel e a NATO assinaram o Programa Individual de Cooperação (*Individual Cooperation Programme* – ICP). Israel foi o primeiro país não-europeu e o primeiro dos participantes do Diálogo Mediterrânico a concluir um acordo destes. Como foi referido na declaração conjunta publicada por Uzi Arad, Presidente do Fórum Atlântico de Israel (AFI), Matthew Mark Horn, Diretor Político do *American Jewish Congress* e Tommy Steiner, Diretor Executivo do AFI, numa sessão organizada pelo Comité dos Negócios Estrangeiros do Congresso Norte-

Americano (Arad, Horn e Steiner, 2008: 9) este é um passo muito importante uma vez que a cooperação de Israel no quadro do Diálogo Mediterrânico estava muito limitada pelos processos multilaterais, e restringida pela agenda conjunta dos outros parceiros e pela política do denominador comum mais baixo (Arad, Horn e Steiner, 2008). Depois de Israel ter concluído o ICP com a NATO também o Egito e a Jordânia o fizeram, em outubro de 2007 e em abril de 2009 respetivamente.

O ICP entre a NATO e Israel alarga e expande as áreas de cooperação entre ambas as partes para 27 áreas incluindo: resposta ao terrorismo, partilha de informação, cooperação no setor do armamento, defesa nuclear, exercícios militares, planos de emergência civil e preparação de desastres. Este acordo vem institucionalizar a possibilidade de aprofundar a cooperação bilateral que já vinha sendo desenvolvida desde 2004 e que incluía o seguinte (Arad, Eran e Steiner, 2007: 8):

- Participação de Israel nas manobras navais da NATO no Mar Negro e em exercícios de infantaria na Ucrânia;
- Participação de Israel na *Operation Active Endeavour*, a operação marítima antiterrorista no Mediterrânico e a colocação de um oficial de ligação israelita na sede da operação em Nápoles;
- Intenção anunciada de colocar o seu *Home Front Command Search and Rescue Unit* à disposição da NATO para emergências de natureza civil;
- Associação de Israel ao sistema de catalogação da NATO, um acordo assinado em 2006 que oferece adesão a Israel ao sistema durante três anos. Este sistema foi desenhado para estabelecer um inventário uniforme de todo o equipamento e materiais dos aliados da NATO para facilitar a interação entre os parceiros.
- Envio de uma corveta da marinha israelita para a Operação *Active Endeavor*, de monitorização no mar Mediterrânico. Esta foi a primeira vez que Israel submeteu elementos operacionais do seu aparelho militar a um comando multilateral estrangeiro.

Apesar do objetivo de redução das restrições impostas pelos processos multilaterais ter sido alcançado com o acordo ICP, prevaleceu a preocupação por parte da NATO de manter um equilíbrio entre os participantes do Diálogo Mediterrânico<sup>4</sup>. Por outras palavras, Israel não podia proceder depressa demais comparativamente aos restantes parceiros do Diálogo, o que constituiu um motivo de impaciência para os que defendem uma cooperação mais integrada. Como

---

4 O Embaixador Alessandro Minuto Rizzo, Secretário-Geral Adjunto da NATO afirmou "*we clearly need to retain a certain balance within the Mediterranean Dialogue*" extraído de *NATO's Transformation, the Mediterranean Dialogue and NATO-Israel Relations*, conferência coorganizada pela NATO Public Diplomacy Division, Atlantic Forum of Israel, Institute for Policy and Strategy, Herzliya, 23 e 24 de outubro 2006.

foi dito na sessão do Comité dos Negócios Estrangeiros do Congresso Norte-Americano, por intervenientes israelitas (Arad, Eran e Steiner, 2007) o acordo não está suficientemente detalhado no que diz respeito à implementação dos vários programas e atividades enumerados. A concretização de cada programa exige um longo processo de negociação e coordenação causando alguma frustração por parte da liderança Israelita.

### O Debate Israel-NATO

Independentemente da evolução da cooperação técnico-militar entre a NATO e Israel, interessa também perceber qual tem sido o debate internacional em torno desta dinâmica. Aqui, coloca-se também, a questão de perceber quais os limites de um aprofundamento de relações tendo em conta os interesses da política externa Israelita e da NATO.

A questão das relações NATO-Israel ganhou um enfoque especial nos anos de 2005, 2006 e 2007, à medida que a região do Médio Oriente adquiria mais centralidade na agenda euro-atlântica. Durante este período, surgiram vozes defensoras de um aprofundamento das relações entre a NATO e Israel e da ideia de que a segurança de Israel deveria estar cada vez mais alicerçada às estruturas euro-atlânticas, por exemplo Asmus e Jackson (2005), Arad, Eran e Steiner (2007), Aznar (2007) e Bardají (2008). Esta posição era não só defendida por analistas israelitas mas também americanos e europeus.

Ron Asmus, ex-diretor do German Marshal Fund dos Estados Unidos, foi um incansável defensor desta relação, juntamente com Bruce Jackson, Presidente do Projeto de Democracias em Transição, publicaram o artigo *Does Israel Belong in the EU and NATO?* (Asmus e Jackson, 2005). O artigo defende essencialmente que o futuro de Israel e da comunidade transatlântica estão cada vez mais interligados, uma vez que esta última “se aproxima cada vez mais das fronteiras” israelitas. De acordo com os autores, é do interesse de Israel desenvolver relações mais próximas com a comunidade transatlântica uma vez que seria o primeiro a sentir as consequências de uma estratégia ocidental para o Médio Oriente. O artigo sublinha também que tendo em conta o grande processo de transformação que a NATO têm atravessado e a atenção colocada no Médio Oriente, seria de benefício mútuo um aprofundamento das relações entre Israel e a NATO.

Paralelamente, do lado israelita também se fizeram sentir algumas vozes defensoras do aprofundamento desta relação, nomeadamente os já referidos Professores Uzi Arad e Tommy Steiner, assim como o Embaixador Oded Eran, Diretor do Instituto de Estudos de Segurança Nacional e ex-embaixador de Israel na União Europeia e representante para a NATO (Arad, Eran e Steiner, 2007). Estes foram

os principais impulsionadores do debate sobre as relações entre a NATO e Israel escrevendo e intervindo muito frequentemente sobre o tema, sobretudo durante as conferências anuais de Herzliya que proporcionam sempre uma oportunidade para fazer um ponto da situação atualizado sobre o assunto. Como veremos mais à frente nesta análise, os seus argumentos centram-se sempre em torno da questão que as relações entre Israel e a NATO, não podem ficar refém dos processos multilaterais que limitam e atrasam a possibilidade de cooperação a níveis mais avançados. Os autores defendem uma abordagem mais individualizada e adaptada a cada caso específico para que os países que têm mais capacidade de avançar em certas áreas, não fiquem retidos pelos participantes mais atrasados. Tanto as abordagens de Ron Asmus como as dos três observadores israelitas não têm como principal objetivo a adesão de Israel à NATO, mas também não excluem que tal possa acontecer a longo prazo quando estiverem reunidas as condições necessárias.

Quanto a analistas europeus, é de realçar sobretudo as intervenções de José María Aznar e Rafael Bardají,<sup>5</sup> que desde já há algum tempo têm vindo também a pronunciar-se sobre este tema (Aznar, 2007; Bardají, 2008). Na sua perspetiva, Israel é parte integrante do mundo ocidental. Como refere Aznar (2007) “para mim Israel é parte integrante do ocidente. Israel está localizado no Médio-Oriente, mas não é um país Médio-Oriental. Israel é uma nação ocidental.”

As posições de Bardají e Aznar relativamente às relações NATO-Israel baseiam-se no pressuposto de que a NATO deveria levar a cabo um processo de transformação profunda tendo em conta a natureza das novas ameaças. Na sua perspetiva, a grande ameaça com que se defronta hoje o mundo ocidental é o fundamentalismo islâmico, o jihadismo é o novo comunismo (Bardají, 2008: 19) e por isso a NATO deveria tornar-se numa organização global de defesa de democracias ocidentais. As ideias de Aznar e Bardají estão bem expostas no estudo que intitularam “NATO: uma Aliança para a Liberdade”. De acordo com esta visão, como as novas ameaças ultrapassam o espaço euro-atlântico, a NATO deveria abrir-se a nações com a mesma visão do mundo e que estejam dispostas a lutar contra o terror. Para além de Israel, ambos sugerem que países como a Austrália e o Japão sejam candidatos à adesão. Aznar e Bardají vão ainda mais longe do que analistas como Uzi Arad, Tommy Steiner, Oded Eran e Ron Asmus uma vez que defendem, clara e inequivocamente, uma adesão de Israel à Aliança Atlântica e a uma exploração máxima do potencial desta relação. Na sua perspetiva, Israel situa-se na linha da frente deste combate global entre a liberdade e o fanatismo. A afirmação de Aznar “se Israel cair, todos nós caímos” é emblemática dessa postura.

---

<sup>5</sup> Rafael Bardají é Diretor de Política Internacional da Fundação FAES (*Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales*) e Conselheiro de Segurança Nacional do ex-Primeiro-ministro José Maria Aznar.

Quanto à liderança israelita, apesar de importantes decisores políticos como a ex-ministra do Negócios Estrangeiros Tzipi Livni e o Primeiro-ministro Benjamin Netanyahu, terem defendido relações mais próximas, não é claro até que ponto é que gostariam de as ver progredir. Se nos seus discursos se leem várias referências aos valores e às ameaças que a NATO e Israel partilham, são cautelosos em não se comprometerem demasiado na dimensão que essa relação possa assumir (Livni, 2007; Netanyahu, 2011). Tzipi Livni apelou em 2007 à intensificação das relações, ao alargamento do âmbito da cooperação e à promoção de atividades conjuntas. Já Netanyahu (2011) afirmou na mesma ocasião que Israel é um parceiro natural da NATO na luta contra o radicalismo islâmico, enfatizando no entanto a necessidade de Israel “preservar o direito de se defender”. Por sua vez, numa entrevista à rádio em 2007 que viria a ser citada por vários órgãos de comunicação, Avigdor Lieberman, então ministro de ameaças estratégicas, sugeriu que uma adesão de Israel poderia servir de importante elemento dissuasor contra o Irão (Lieberman, 2007).

### **Elementos da Política Externa Israelita**

Para se perceber a postura israelita face a uma potencial aproximação à NATO, temos de ter em conta os seguintes elementos determinantes da sua política externa:

- A abordagem de Israel face à diplomacia multilateral
- A ambivalência regional, o “trauma” de não fazer parte de nenhum bloco regional
- A sua identidade como país democrático e “ocidental”
- A sua “autossuficiência” no âmbito de segurança e defesa
- A ameaça da nuclearização do Irão

### ***A Diplomacia Multilateral de Israel***

A experiência histórica de Israel de colaboração com instituições multilaterais tem levado o país a adotar na sua política externa uma postura de algum modo cética e relutante relativamente a integrar estruturas multilaterais. Na sua perspetiva, as instituições multilaterais rapidamente se tornam muito politizadas e impedem qualquer progresso noutros domínios. Essa postura de Israel está bem exposta no *working paper* “*Anchoring Israel to the Euro-Atlantic Community: Further upgrading and institutionalizing NATO-Israel relations*” submetido à conferência de Herzliya (Arad, Eran e Steiner, 2007: 3). Segundo os seus autores, Israel conduz tradicionalmente a sua política externa numa base essencialmente bilateral e tem



muito pouca experiência política e diplomática com o multilateralismo. A sua preferência pelas relações bilaterais resulta da ideia profundamente enraizada no coletivo psicológico israelita de que não se pode comprometer demasiado com processos multilaterais pelo perigo de que estes possam limitar a sua margem de manobra e liberdade de ação. Do seu ponto de vista, questões tão centrais como a sua segurança nacional – permanentemente ameaçada – não pode depender de instituições internacionais para as quais a sua segurança e interesses não estão necessariamente no topo da agenda.

Segmentos do *establishment* israelita acreditam inclusivamente que é mais benéfico para Israel manter a sua relação privilegiada com os Estados Unidos do que esforçar-se por alargar o seu leque de alianças. Analistas como Ron Asmus, Oded Eran e Tommy Steiner defendem, no entanto, que a relação especial que Israel mantêm com os Estados Unidos não é de forma alguma incompatível com o desenvolvimento de outras alianças e que uma potencial parceria com a NATO não porá em causa relações bilaterais centrais e estratégicas (Asmus, 2005; Steiner e Eran, 2007). Como Ron Asmus e Bruce Jackson (2005) referem no seu artigo: “É difícil perceber porque deve Israel basear a sua segurança exclusivamente na América. Muito poucos Estados ao longo da história participaram apenas numa única aliança (...). Parece no mínimo prudente que Israel procure um complemento multilateral a uma forte relação bilateral”. Uzi Arad, Oded Eran e Tommy Steiner concordam afirmando que relações sólidas entre Israel e a Europa contribuiriam para que Israel se tornasse num elemento estrategicamente ainda mais importante para os EUA. Bardaji (2008: 22) no seu discurso perante a Comissão dos Negócios Estrangeiros do Congresso Norte-Americano também afirma que esse argumento é uma “ilusão” e que “nada na NATO impede os seus membros de agir quando quiserem, onde quiserem, e da forma que considerem necessário”.

### *A Ambivalência Regional*

A sua relutância face ao multilateralismo releva da sua experiência como membro das Nações Unidas e de outros agrupamentos regionais no quadro de instrumentos de cooperação da União Europeia. Desde logo, a adoção de um número desproporcionado de resoluções contra Israel durante a Assembleia Geral das Nações Unidas. Em segundo lugar, a atividade do Conselho de Direitos Humanos, cuja composição inclui países-membros que desrespeitam sistematicamente os direitos humanos, também ela desproporcionadamente focada em Israel. Por último, o seu estatuto oficial nas Nações Unidas, uma vez que Israel é o único membro que não faz parte do sistema de grupos regionais daquela instituição o que limita bastante a sua capacidade de ação, impossibilitando-a, por exemplo, de se candidatar a posições rotativas. Só em 2002 é que Israel foi aceite no grupo *Western European*

*and Others Group* (WEOG) mas só apenas no sistema de grupos de Nova Iorque, e não da organização em geral.

A sua participação em programas da União Europeia como o Processo de Barcelona, ou na União Mediterrânica, também servem de bom exemplo uma vez que a vantagem numérica dos países árabes acaba por influenciar em larga escala a agenda de trabalhos e a condução das discussões. Estes processos multilaterais e regionais vivem em certa medida paralisados e reféns do conflito Israelo-Palestiano que se torna no pretexto principal para não se progredir nas áreas técnicas. Esta realidade contribui para a sensação de alienação e isolamento por parte de Israel. Por outro lado, os países árabes não têm o mesmo tipo de preocupações de segurança. Como já foi dito, é também com base neste pressuposto – a ambivalência de Israel face à “região” da qual faz parte – que o aprofundar das relações com as estruturas euro-atlânticas ganha mais relevo.

### *Israel como País Democrático Ocidental*

A identidade de Israel como país democrático e ocidental – do ponto de vista civilizacional – é naturalmente um elemento muito presente na retórica israelita. Como acima referimos, segundo as palavras de Netanyahu “Israel é a NATO, nós somos o ocidente”. Do ponto de vista israelita, a necessidade de aprofundar as relações com a comunidade transatlântica advém da sua perspectiva de se associar ao seu habitat natural, os países que partilham a mesma visão do mundo. Deste modo, alusões às ameaças comuns são recorrentes. De alguma forma, Israel encara-se como estando na linha da frente de um combate que ultrapassa em larga escala as suas fronteiras e que põem em causa todo o estilo de vida ocidental: o radicalismo islâmico, o fundamentalismo religioso, o terrorismo, as armas de destruição maciça, e a proliferação nuclear. Com um comprometimento cada vez maior da comunidade transatlântica na região para confrontar estas ameaças, e com políticas e ações que têm consequências em Israel, torna-se também mais urgente que Israel faça parte deste processo.

Em síntese, esta convergência cada vez mais acentuada de visões políticas e geoestratégicas entre a comunidade transatlântica e Israel tem sido também um fator determinante na reavaliação por parte de Israel das suas relações com a NATO. Como afirmou Tzipy Livni numa intervenção numa conferência em outubro de 2006 “a Aliança entre a NATO e Israel é no mínimo natural, dado que Israel é a única democracia no Médio Oriente (...) os esforços de Israel de aprofundamento de relações com a NATO fazem parte de uma decisão de política externa de reforçar a diplomacia multilateral de Israel (...). Em muitos aspetos, Israel está na linha da frente na defesa de um modo de vida comum” (Livni, 2006).

### *A “Autossuficiência” da Política de Segurança e Defesa Israelita*

A “autossuficiência” da política de segurança e defesa israelita tem também ressurgido no âmbito de debate das relações Israel-NATO. A sua política externa é tradicionalmente marcada por uma posição de autossuficiência e de não fazer depender a sua segurança de ninguém, muitos menos de organismos multilaterais empedernidos por processos longos, burocráticos e politizados. Na perspectiva de alguns segmentos da opinião Israelita, integrar a NATO poria em risco a sua liberdade e margem de ação uma vez que Israel teria de se submeter aos constrangimentos e a restrições como condição de adesão. Como aliás afirmou Netanyahu no seu discurso já citado aqui “(...) Israel quer reservar o seu direito à autodefesa. Seria sensato tomar uma posição intermédia: apontar para que Israel se torne num parceiro estratégico até 2010, mas não necessariamente um membro.”

### *O Fator Irão e a Proliferação Nuclear*

A iminência de um Irão nuclear é um tema recorrente no quadro do debate sobre as relações entre a NATO e Israel pois pode levar ambos a reconsiderarem as suas opções e políticas de dissuasão nuclear. Uma retórica progressivamente hostil e ameaçadora por parte de Teerão pode também conduzir a uma política de defesa antimísseis mais robusta por parte da comunidade internacional.

Por parte da NATO, os seus programas de proteção do espaço euro-atlântico têm sido em grande medida justificados também pela ameaça de um Irão nuclear. Apesar de se comprometer com o objetivo de criar condições para um mundo livre de armas nucleares, a NATO reafirma a sua condição como uma aliança nuclear: “enquanto existirem armas nucleares, a NATO permanece uma aliança nuclear” (NATO, 2010). Sem no entanto especificar diretamente o “Irão” no seu novo Conceito Estratégico adotado em novembro de 2011 durante a Cimeira de Lisboa, a NATO tem procurado dar resposta ao perigo através da extensão do programa de um sistema de defesa antimíssil às suas populações e territórios.

A iminência de um Irão nuclear é inclusivamente um argumento frequentemente utilizado para defender um fortalecimento da relação entre Israel e a NATO. No seu artigo *Contain Iran: Admit Israel to NATO* (Asmus e Jackson, 2007), Ron Asmus defende um fortalecimento das relações como uma das formas de conter a ameaça nuclear Iraniana. Afirma ainda que o cenário de um eventual programa nuclear iraniano deve determinar o ritmo e a velocidade das relações entre a NATO e Israel. Já Bruce Reidel (2010) num artigo à revista *National Interest* argumenta que Israel enfrenta a maior ameaça ao seu monopólio nuclear na região. Na sua perspectiva, existem várias indicações de que Israel tem vindo a desenvolver planos de uma operação militar contra as instalações nucleares iranianas, caso se torne inevitável.

Reidel afirma que um ataque israelita contra o Irão significaria um desastre sem proporções e enumera todas as consequências negativas para os interesses estratégicos americanos na região. Defende, igualmente, que é do interesse nacional americano dissuadir os israelitas de atacar o Irão e que a única forma de o fazer é convencê-los a desistirem do seu monopólio nuclear na região oferecendo a Israel garantias de proteção e segurança nuclear. Ainda na sua perspectiva, essa garantia pode ser oferecida pelos Estados Unidos e também pela possibilidade de adesão à NATO, apesar de concluir no mesmo artigo que esta seria muito pouco provável. Como membro da NATO, Israel automaticamente beneficiaria do mesmo “chapéu” protetor nuclear que os restantes 28 membros desta aliança, ficando assim abrangido pelo artigo 5 do Tratado de Washington, a cláusula de defesa coletiva que obriga os aliados a socorrer um membro que seja vítima de agressão armada. Também Ronald Lauder, Presidente do Congresso Judaico Mundial, num artigo no diário *Die Welt*,<sup>6</sup> apelou a favor da adesão de Israel à NATO para garantir a sua segurança num momento em que o Médio Oriente vive uma incerteza e imprevisibilidade com a onda de revoltas que assola a região. No seu artigo, alega que a adesão à NATO enviaria um forte sinal a outros países na região para não interferirem com Israel.

### **Adesão: uma Possibilidade Realista? Obstáculos Políticos e Técnicos**

O novo conceito estratégico adotado durante a Cimeira de Lisboa, reitera a política já explicitada no artigo 10 do Tratado de Washington, relativamente ao seu alargamento e à política de “porta aberta” (NATO, 2010). A perspectiva de alargamento da NATO continua a ser encorajada e permanece aberta a todas democracias europeias que partilhem os valores da Aliança. Mas independentemente da adesão à NATO estar limitada, por um lado, a países exclusivamente europeus e, por outro, da própria vontade política israelita, existem outros obstáculos de natureza política que impedem no momento atual essa perspectiva. Desde logo, a questão palestiniana, cuja resolução é considerada condição fundamental, até porque a NATO exige fronteiras claras e internacionalmente reconhecidas, que Israel ainda não dispõe. Naturalmente seriam levantadas muitas objeções entre os Estados membros da NATO, uma vez que, tendo em conta as presentes circunstâncias do conflito, dificilmente se chegará à sua resolução nos tempos mais próximos. Aceitar Israel como membro significaria, na perspectiva de alguns aliados, importar o conflito Israelo-Palestiniano para as fronteiras da NATO.

---

6 “Invite Israel to join NATO, Ronald Lauder tells Germans”, *JTA Jewish News Archive*, 8 de fevereiro de 2011. Consultado e disponível em: <http://www.jta.org/news/article/2011/02/08/2742899/invite-israel-to-join-nato-lauder-tells-germans>.

A resolução do conflito Israelo-Palestiniano é não só uma condição de adesão, mas também de um eventual envolvimento da NATO no processo de Paz do Médio Oriente, questão que é recorrentemente discutida no seio da NATO. No seu discurso durante a Herzliya Conference, o Secretário-Geral da NATO Anders Rasmussen, expôs as três condições para um eventual envolvimento da NATO: um acordo de paz justo e duradouro entre Israel e a Palestina; o pedido das partes envolvidas de apoio na implementação do acordo; e a aprovação das Nações Unidas (Rasmussen, 2011).

Outro dos obstáculos fundamentais prende-se com a recusa de Israel em assinar o Tratado de Não Proliferação (NPT) como Estado não nuclear, condição que poderia vir a ser imposta como condição de admissão. Naturalmente, esta hipótese está longe de vir a ser seriamente considerada pelo *establishment* militar israelita, tendo em conta a volatilidade e a imprevisibilidade da região, a perspetiva de um Irão nuclear, o contínuo conflito não só com os Palestinos mas sobretudo com grupos militantes como o *Hamas* e o *Hezbollah*. Israel nunca confirmou nem negou a posse de um programa nuclear, mas usa em certa medida essa postura de ambiguidade como estratégia de dissuasão e contenção nuclear, numa região na qual se percebe em permanente perigo. Não devemos igualmente esquecer que dada a deterioração de relações entre a Turquia e Israel nos últimos anos, a primeira opor-se-ia, determinadamente, a uma possível adesão de Israel à NATO. Também não é de excluir que a Turquia imponha sérios obstáculos, inclusive a um aprofundamento da parceria entre Israel e a NATO, se recordarmos que ainda em outubro de 2009, num exercício aéreo multinacional da NATO em território turco este foi anulado devido à recusa do governo de Erdoğan de incluir o envolvimento de Israel. As tensões israelo-turcas podem indubitavelmente atrasar as relações entre a NATO e Israel.

Só uma profunda mudança na equação estratégica da região poderia mudar a perspetiva de entrada de Israel na NATO. Essa mudança, implicaria uma transformação drástica da política nuclear do Irão, claras perspetivas de uma resolução do conflito Israelo-Palestiniano e o reconhecimento da existência do Estado de Israel por parte da maioria dos atores da região. Provavelmente, só a combinação destes elementos poderia eventualmente permitir o estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares, biológicas e químicas no Médio Oriente, exigência também defendida por alguns decisores políticos, sobretudo turcos. Como argumenta Bruno Tertrais (2010), no seu artigo *A Nuclear Iran and NATO*, esses elementos são interdependentes, e torna-se difícil progredir num sem que os outros avancem também. Por outro lado, e como já foi dito, Israel nunca manifestou uma vontade política clara a favor dessa possibilidade, mas apenas o desejo de aprofundar relações nos vários domínios.

## O Novo Conceito Estratégico e as Parcerias

A maior parte dos analistas e observadores concordam que um cenário mais realista é o de uma parceria mais aprofundada entre Israel e a NATO. Apesar do Programa Individual de Cooperação ter representado um importante avanço nas relações entre a NATO e Israel, não deixou de apresentar algumas limitações. Na perspectiva de alguns dos seus críticos, não existia uma verdadeira e genuína parceria uma vez que muitos programas que fazem parte da PfP estavam vedados a Israel ou a países do Diálogo Mediterrânico. Tommy Steiner<sup>7</sup> sublinha, como exemplo, o programa Status of Forces Agreement (SOFA) que não se estende a Israel, o que impede substancialmente o progresso da relação bilateral e cooperação militar entre ambas as partes. Steiner acrescenta outro exemplo relacionado com a nomeação de um oficial de ligação naval israelita junto do *NATO Allied Joint Force Command* em Nápoles, sede da *Operation Active Endeavour* (Steiner, 2011).

Apesar de Israel anunciar em 2006 que estava disponível para contribuir para a operação marítima antiterrorista no Mediterrâneo, a presença de um oficial de ligação israelita junto do Comando em Nápoles foi sendo retardada devido à ausência de um acordo SOFA entre Israel e a NATO. Como refere Tommy Steiner, a ausência deste acordo, impede que Israel possa dar um contributo substancial às operações da NATO das quais faz parte. De acordo com este investigador, houve da parte israelita alguma frustração com a burocracia que dificulta a implementação das decisões tomadas. Este tipo de atrasos logísticos de ordem burocrática, levam dirigentes israelitas a questionar se não serão motivados por considerações políticas (Steiner, 2011).

### *Propostas Israelitas para o Novo Conceito Estratégico*

Como já foi aqui referido, observadores Israelitas como Tommy Steiner e Oded Eran, defendem uma nova estrutura da NATO que permita uma abordagem mais individualizada, flexível e adaptada a cada caso específico, independente do progresso de outros parceiros. As suas intervenções têm-se concentrado no debate sobre a revisão da política de parcerias da NATO que tem vindo a ganhar cada vez mais fôlego. As suas propostas para o novo Conceito Estratégico estão expostas no documento *NATO's New Strategic Concept and the Broader Middle East: a non Official Israeli Perspective and "Food for Thought"* redigido em abril de 2010 (Eran e Steiner). De acordo com este texto, e em consonância com as posições previamente expostas dos autores, a NATO deveria levar a cabo um processo de reavaliação dos critérios das suas relações com parceiros que estejam dispostos e prontos a avançar mais no aprofundamento das relações. O texto defende que a NATO deve adotar uma nova

---

<sup>7</sup> Entrevista telefónica realizada pela autora no dia 17 de maio de 2011.

abordagem que redefina os parâmetros geográficos das parcerias da Aliança, colocando uma ênfase maior na capacidade funcional e operacional e nos valores partilhados pelos países terceiros (Eran e Steiner, 2010: 9). Na sua perspectiva, os Aliados deveriam valorizar os parceiros aptos a contribuir para a segurança global e não apenas a usufruir dos seus benefícios, atribuindo-lhes o mesmo estatuto, acordos e ferramentas institucionais que a NATO oferece aos parceiros do programa PFP. O artigo esclarece também que Israel não espera, nem deseja nenhuma garantia de segurança da NATO nem o compromisso de defesa coletiva consagrado no artigo 5 do Tratado de Washington mas, uma vez que os limites institucionais atuais impedem o progresso das relações bilaterais, deveria ser criado um novo acordo. Neste sentido, os autores exprimem a expectativa de adoção de um novo conceito estratégico – entretanto aprovado em novembro de 2010 –, capaz de proceder a uma reforma das parcerias da NATO e “inaugurar uma nova geração de relações externas” (Eran e Steiner, 2010: 9).

### *O “Pacote de Parcerias de Berlim”:<sup>8</sup> Novas Oportunidades para Israel*

O encontro dos ministros dos negócios estrangeiros da NATO realizado em abril de 2011, em Berlim, veio finalmente aprovar uma reforma da política de parcerias da NATO com países terceiros no seguimento da decisão adotada no novo Conceito Estratégico em Lisboa segundo o qual, à luz das crescentes ameaças à segurança internacional, a “segurança cooperativa” se tornou uma das principais tarefas da Aliança Atlântica. No quadro da nova política de parcerias aprovada no “Pacote de Parcerias de Berlim”, a NATO compromete-se a “alargar o diálogo e cooperação prática a qualquer país que partilhe os interesses da Aliança em manter a paz e a segurança internacional”.<sup>9</sup>

Ou seja, todas as modalidades de cooperação que existem fora dos formatos tradicionais das parcerias, como o Diálogo Mediterrânico, podem a partir de agora ser utilizadas com mais flexibilidade. Como refere Steiner, agora Israel tem as ferramentas institucionais para melhorar e progredir a sua relação com a NATO. Também uma conselheira política da Missão de Israel para a União Europeia con-

---

<sup>8</sup> *Berlin Partnership Package*.

<sup>9</sup> “NATO Foreign Ministers also endorsed a new Partnership Policy to improve NATO’s engagement with partners. According to the new policy, NATO will expand its political dialogue and practical cooperation with any nation across the globe that shares the Alliance’s interest in international peace and security. ‘Three newly approved Berlin Partnership Package will allow us to work on more issues, with more partners, in more ways’, the Secretary General stated, ‘that is a win-win for all of us’”, citação extraída do artigo *Berlin, NATO Allies and Partners show unity and resolve on all fronts*, 14 de abril de 2011. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/SID-2FB85417-2FAF93AC/natolive/news\\_72775.htm?](http://www.nato.int/cps/en/SID-2FB85417-2FAF93AC/natolive/news_72775.htm?)

firma que esta nova decisão abre novas oportunidades para Israel que não existiam antes.<sup>10</sup> Steiner e a representante da Missão Israelita, foram cautelosos ao afirmar que ainda é muito cedo para perceber como é que esta nova política vai ser implementada em termos práticos e que tipo de resultados irá alcançar mas acrescentaram que, pelo menos agora, Israel dispõe de um menu de opções muito maior. Neste contexto, é também importante realçar que apesar de terem sido levantados obstáculos técnicos a um reforço das relações, não é de excluir que se mantenham obstáculos de natureza política. Um avanço na natureza das relações depende da aprovação, por consenso, do Conselho do Atlântico Norte que pode ainda impedir que as relações avancem da forma desejada. Neste campo, a evolução das relações israelo-turcas vão ter um impacto significativo no destino da cooperação entre a NATO e Israel.

### Conclusão

Com foi exposto, as relações entre a NATO e Israel é um tema que levanta uma série de questões que ainda carecem de respostas claras. Desde logo, a própria natureza da Aliança Atlântica que como sabemos atravessa um período de transformação profunda. A intensidade da cooperação entre Israel e a NATO vai depender também da evolução e do rumo que a Aliança assumirá. Uma adesão de Israel à NATO é defendida apenas pelos partidários de uma Aliança de alcance global, cuja principal missão se concentre na defesa dos valores democráticos, da liberdade e que imponha como principal critério de admissão o respeito pela democracia e o estado de direito. Nesta perspetiva a partilha de valores tornar-se-ia o paradigma fundamental de alargamento da NATO. No entanto, esta visão ainda é minoritária no debate internacional sobre a natureza e o rumo que a Aliança Atlântica deve assumir. Para além do mais, o novo Conceito Estratégico da NATO adotado durante a Cimeira de Lisboa, em novembro de 2010, parece ter encerrado essa questão, pelo menos por alguns anos, ao reiterar o que está explícito no artigo 10 do Tratado de Washington, que limita o alargamento da NATO aos candidatos europeus. Mesmo alterando a sua política de “porta aberta” permitindo a entrada de países não-europeus, também a não-resolução do conflito Israelo-Palestiniano torna esta possibilidade ainda mais remota, para não dizer inexistente, uma vez que nenhum Estado membro da NATO incorreria no risco de importar outro conflito para as suas fronteiras. E, facto decisivo, para além dos limites institucionais, também não há sinais de uma vontade política da parte de Israel de se tornar mem-

---

<sup>10</sup> Entrevista telefónica realizada pela autora no dia 24 de maio de 2011.



bro da NATO, submetendo-se às restrições exigidas como condição de adesão que possam vir a limitar a sua liberdade operacional de ação.

Uma possibilidade bem mais realista e que reflete a visão e a vontade das lideranças, quer da Aliança Atlântica, quer Israelita, será um aprofundamento da cooperação prática que já existe nos vários domínios, nomeadamente através do alargamento do leque de operações em que Israel poderá participar, tais como exercícios conjuntos, e da regularidade dos diálogos estratégicos. Um aprofundamento das relações entre Israel e a NATO traz naturalmente grandes vantagens para ambos. A evolução dos interesses estratégicos da NATO e a sua concentração cada vez maior na região do Médio Oriente exigem maior cooperação prática com os parceiros que estejam disponíveis para tal em áreas diversificadas, que incluem a defesa antimísseis, a vigilância marítima, o contraterrorismo e guerra assimétrica – domínios nos quais Israel pode dar um contributo significativo. Israel tem o programa de defesa antimísseis mais avançado e diversificado depois dos Estados Unidos, dispõe de um programa extremamente sofisticado de informação e de análise dos desenvolvimentos políticos e estratégicos na região que pode certamente ser de grande importância estratégica para a NATO. Ou seja, Israel pode retirar tanto desta relação tanto quanto pode oferecer. Na perspetiva da NATO, o estreitamento da sua cooperação com um dos parceiros pode igualmente servir de estímulo para outros parceiros assumirem o mesmo rumo, ou seja, tornando o processo de cooperação mais competitivo e conseqüentemente de maior interesse estratégico para os aliados. O facto do Egito e da Jordânia terem concluído acordos de cooperação individual após Israel o ter feito serve de bom exemplo.

Para Israel as vantagens em se associar à NATO através de uma parceria mais integrada também são óbvias. O melhoramento desta relação pode contribuir para a segurança psicológica de Israel, para minorar o sentimento de isolamento político e diplomático no seio da comunidade internacional. Como vimos, Israel sente-se ostracizado nas várias estruturas multilaterais e regionais que integra. Uma parceria mais integrada com uma aliança que inclui países com a mesma visão do mundo é importante para a legitimidade internacional de Israel e sentido de pertença, sobretudo tendo em conta a falta de identificação com os países que a rodeiam. A iminência de um Irão nuclear e a necessidade por parte de Israel de uma proteção e segurança nuclear mais alargada poderá também determinar o alcance e a evolução das suas relações com a NATO. No entanto, há que ter em conta a posição que a Turquia poderá assumir num cenário destes, dada a exigência que impõe a Israel que desista do seu “hipotético” programa nuclear, assim como a sua atual postura mais hostil face a Israel.

A reunião realizada no mês de abril de 2011, em Berlim, finalmente concretiza o que os observadores Israelitas, partidários de uma relação mais próxima entre Israel e a NATO têm vindo a defender há algum tempo através das suas inúmeras

intervenções: uma revisão da política de parcerias da NATO que permita uma cooperação mais integrada e o aproveitamento do pleno potencial desta relação. Com esta nova decisão foram eliminados os obstáculos técnicos a um progresso das relações que limitavam Israel ao avanço dos outros parceiros e lhe vedavam a participação noutros programas da NATO como o SOFA. Agora Israel dispõe de mais ferramentas às quais não tinha acesso e goza do mesmo tratamento que os membros do Conselho da Parceria Euro-Atlântica (EAPC) o que permite uma maior participação de Israel em atividades e exercícios conjuntos da NATO. Estes são desenvolvimentos positivos mas ainda está por verificar como será implementada na prática esta nova decisão e que tipo de obstáculos políticos poderá encontrar. É essencial que este progresso na relação com a NATO não se torne refém do conflito Israelo-Palestiniano como aliás foi defendido por um representante da Aliança, Patrick Hardouin (2006: 16) logo em outubro de 2006, que afirmou que o “conflito Israelo-Palestiniano não se pode tornar no alibi para o não desenvolvimento das relações”. Neste sentido, a responsabilidade recai não só em Israel, mas também na vontade política dos aliados da NATO. Mais uma vez, torna-se pertinente lembrar que o que une a NATO e Israel na procura de uma estratégia conjunta contra as ameaças de um mundo em profunda transformação deve ser muito mais forte do que os pode eventualmente separar.

## Bibliografia

Arad, Uri; Eran, Oded e Steiner, Tommy (2007). “Anchoring Israel to the Euro-Atlantic Community: Further Upgrading and Institutionalizing NATO-Israel Relations”. *Working Paper submitted for the Herzliya Conference*, Herzliya, de 21 a 24 de janeiro.

Arad, Uri; Horn, Matthew Mark e Steiner, Tommy (2008). *Statement to the Joint Hearing on: Europe and Israel*. Committee on Foreign Affairs, US House of Representatives, Washington DC, 9 de julho.

Asmus, Ron e Jackson, Bruce (2007). “Contain Iran: admit Israel to NATO”. *Policy Review*, The German Marshall Fund of the United States. Disponível em: [http://www.gmfus.org/news\\_analysis/news\\_article\\_view?newsarticle.id=826](http://www.gmfus.org/news_analysis/news_article_view?newsarticle.id=826)

Asmus, Ron, e Jackson, Bruce (2005). “Does Israel belong in the EU and NATO?”. *Policy Review*, The German Marshall Fund of the United States, fevereiro/março

Aznar, José María (2007). “Israel and NATO”. *Congress Monthly*, setembro/outu-

- bro, American Jewish Congress. Disponível em [http://www.ajcongress.org/site/DocServer/Jose\\_Maria\\_Aznar.pdf?docID=3041](http://www.ajcongress.org/site/DocServer/Jose_Maria_Aznar.pdf?docID=3041)
- Bardají, Rafael (2008). *The case for Israel full membership into NATO – Statement to the Joint Hearing on: Europe and Israel. Before the: Subcommittee on Europe and the Subcommittee on the Middle East and South Asia, Committee on Foreign Affairs, US House of Representatives*, 9 de julho.
- Benitez, Jorge (2011). *The future of NATO's relations with Israel*, in Atlantic Council. Disponível em <http://www.acus.org/print/31686>
- Eran, Oded (2008). *Europe and Israel: Strengthening the Partnership*. Committee on Foreign Affairs, US House of Representatives, Washington DC, 9 de julho.
- Eran, Oded e Steiner, Tommy (2010). *NATO's New Strategic Concept and the Broader Middle East: A non-official Israeli Perspective and "Food for Thought"*. April.
- Gaspar, Carlos (2010). "O Conceito Estratégico da Aliança Atlântica". *Nação e Defesa* n.º 126. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Gaub, Florence (2010). "NATO: peacekeeping in the Holy Land? A feasibility study". *Research Paper No 57*. Roma: NATO Defense College.
- Goodenough, Patrick (2011). *NATO Member Turkey Solidifies Its Ties with Iran and Syria*. CNS News.com, fevereiro. Disponível em <http://cnsnews.com/news/article/nato-member-turkey-solidifies-its-ties-iran-and-syria>
- Gordon, Philip (2006). "NATO's Growing Role in the Greater Middle East". *63 Emirates Lecture Series*, Emirates Centre for Strategic Studies and Research.
- Haaretz (2007). "Avigdor Lieberman: Israel should press to join NATO, EU". *Haaretz*, 1 de janeiro de 2007. Disponível em <http://www.haaretz.com/news/avigdor-lieberman-israel-should-press-to-join-nato-eu1.208791>
- Hardouin, Patrick (2006). *NATO's Transformation, the Mediterranean Dialogue, and NATO-Israel Relations*. Conferência co-organizada pela NATO Public Diplomacy Division, Atlantic Forum of Israel, Institute for Policy and Strategy, 23 e 24 de outubro.
- Hendrickson, Ryan C. (s.d). *NATO Membership for Israel: Assessing the Risks*. Atlântische Commissie. Disponível em [http://www.atlcom.nl/ap\\_archive/pdf/AP%202005%20nr.%207-8/Hendrickson.pdf](http://www.atlcom.nl/ap_archive/pdf/AP%202005%20nr.%207-8/Hendrickson.pdf)
- Jewish Telegraphic Agency (2011). "Invite Israel to join NATO, Ronald Lauder tells Germans". *JTA Jewish News Archive*, 8 de fevereiro. Disponível em: <http://>

[www.jta.org/news/article/2011/02/08/2742899/invite-israel-to-join-nato-lauder-tells-germans](http://www.jta.org/news/article/2011/02/08/2742899/invite-israel-to-join-nato-lauder-tells-germans)

Joyner, James (2010). "NATO & Israel". *The National Interest*, 3 de junho.

Livni, Tzipi (2006). *NATO's Transformation, the Mediterranean Dialogue, and NATO-Israel Relations*. Conference co organized by NATO Public Diplomacy Division, Atlantic Forum of Israel, Herzliya: Institute for Policy and Strategy, 23 e 24 de outubro.

Livni, Tzipi (2007). "It is time to upgrade the bilateral relations between Israel and NATO". *Congress Monthly*, setembro/outubro, American Jewish Congress. Disponível em [http://www.ajcongress.org/site/DocServer/Tzipi\\_Livni.pdf?docID=3043](http://www.ajcongress.org/site/DocServer/Tzipi_Livni.pdf?docID=3043)

Malmvig, Helle (2005). "A new role for NATO in the Middle East: Assessing possibilities and barriers for an enhanced Mediterranean dialogue". *DIIS report 2005*. Danish Institute for International Studies, Copenhaga.

Musu, Costanza (2006). "NATO's Mediterranean Dialogue: More than Just an Empty Shell". *Mediterranean Politics* Vol.11, N.º 3.

NATO (2010). *Lisbon Summit Declaration. Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation. Adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, novembro.

Netanyahu, Benjamin (2011). *Statement by PM Netanyahu and Mr. Anders Fogh Rasmussen, Secretary General of NATO*, Jerusalém, 9 de fevereiro. Disponível em: <http://www.pmo.gov.il/PMOEng/Communication/EventsDiary/eventnato090211.htm>

Netanyahu, Benjamin (2007). "Israel is NATO – We are the West", *Congress Monthly*, American Jewish Congress. Disponível em: [http://www.ajcongress.org/site/DocServer/Benjamin\\_Netanyahu.pdf?docID=3042](http://www.ajcongress.org/site/DocServer/Benjamin_Netanyahu.pdf?docID=3042)

Pires de Lima, Bernardo (2010). "A NATO e o Grande Médio Oriente". *Relações Internacionais*, n.º 27. Lisboa: IPRI-UNL.

Rasmussen, Anders Fogh (2011). *Secretary-General's Speech at the 11<sup>th</sup> Herzliya Conference*, Herzliya, 9 de fevereiro.

Riedel, Bruce (2010). "If Israel Attacks". *The National Interest*, 24 de agosto. Disponível em: <http://nationalinterest.org/article/israel-attacks3907>.

Rupp, Richard (2006). "Israel in NATO? A Second Look", *The National Interest*, novembro/dezembro.

Rynning, Sten (2007). "NATO and the Broader Middle East, 1947-2007: The History and Lessons of Controversial Encounters", *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 30, No.6, 905-927.

Schell, Bernhard (2011). "NATO ready to facilitate Middle East Peace". *Global Politics & Political Economy*, 11 de fevereiro. Disponível em <http://globalgeopolitics.net/wordpress/2011/02/11/nato-ready-to-facilitate-middle-east-peace/>

Tertrais, Bruno (2011). "A Nuclear Iran and NATO". *Survival*, Vol. 52, n.º 6.

# The Turkish Dilemma: Unveiling the Southern Corridor\*

Domingos Rodrigues

Tenente-Coronel de Infantaria. Auditor do Curso de Defesa Nacional. Tem publicado artigos e efetuado conferências sobre a Turquia e o Afeganistão. É autor do livro "Turquia: País Ponte entre Dois Mundos", publicado em 2009 pela editora Prefácio e coautor da obra "Afeganistão", publicada em 2011 pela Imprensa Nacional Casa da Moeda.

## Resumo

### O Dilema Turco: Como Abrir o Corredor Sul

O pragmatismo da nova política externa Turca de zero problems *with neighbours*, em que foram privilegiadas as relações de proximidade com os países vizinhos, permitiu o crescimento das relações políticas, diplomáticas e económicas regionais, contribuindo para um aumento de importância e relevância internacional de Ancara.

Mais do que um modelo para os movimentos resultantes da Primavera Árabe, a Turquia islamita, secular e democrática pode ocupar uma posição de referência, quer para se constituir como interlocutor regional privilegiado, quer para servir de ponte para a União Europeia e os Estados- Unidos.

Neste artigo procura-se identificar a identidade e evolução desta nova imagem de relações internacionais turca, e até que ponto poderemos inferir da existência de uma área de influência, com diferentes níveis, que se inicia no Afeganistão e que termina no Norte de África.

A importância deste *Southern Corridor* será demonstrada pela real capacidade de Ancara em conseguir influenciar os diversos atores regionais e internacionais, numa perspetiva de longo prazo, resistindo às diversas idiossincrasias internas, e impondo uma política externa com opções de rotura, e esse é o grande dilema turco.

## Abstract

Turkey's pragmatic "zero problems with neighbours" foreign policy provided an opportunity to increase its relevance in the international community.

More than a possible role model to the "Arab Spring" freedom movements, Turkey became a reference as an Islamist, secular and democratic country, ready to assume a position as a regional interlocutor, and a bridge between the European Union and the United States of America.

This article identifies the conception and evolution of this new Turkish foreign policy, and the real influence that Ankara is having from Afghanistan to Northern Africa. The importance of this "Southern Corridor" will be proved by Ankara's capability in persuading and influencing regional and global actors under a long term framework, independent of the country's internal situation. This requires a foreign policy able to sever former options being this the great Turkish dilemma.

---

\* This article was first presented at the International Conference "Rising Turkey: Democracy, Economy, Foreign Policy and Relations with EU in the Last Decade", organized by the Turkish Embassy in Lisbon, with the collaboration of Oporto University of Arts, the PICOO and the AALT. It took place in FLUP on March 30th, 2012. The author would like to thank Dr. Rui Jorge Martins Alves Carneiro collaboration.

“Turkey is re-emerging as a significant regional power (...) returning to its position prior to World War I, when it was the seat of the Ottoman Empire.”

George Friedman (2012)

The international community tectonic changes after the Berlin Wall collapse presented big challenges to Turkey. After decades of a foreign policy which leaned towards the West, Ankara started to define a more pragmatic approach after the Islamist Party – *Adalet ve Kalkınma Partisi* (AKP)<sup>1</sup> – rise to power in 2002. The strategic environment was seen as an opportunity to rebuild Turkish regional power, placing Prime-Minister Recep Tayyip Erdoğan under a uncommon opportunity to materialise Ahmet Davutoğlu’s political concept of “zero problems with neighbours”.

This was due, in part, to Turkey’s loss of overall importance to NATO’s strategic plans. Ankara’s foreign policy aims were adrift for more than a decade, but this created an opportunity to rebuild and refocus it. What was a problem became a major opportunity, one that could open doors long closed to Ankara’s interests.

Turkey is a complex country. It brings different emotions to all the academics, politicians and public opinion. The XVII century siege of Vienna is still relevant to this day, and the memories of the great Ottoman Empire still overshadow many European countries. The Turks also have a name for their missed expectations – the Sevres syndrome – when the partition of the Ottoman Empire was conducted in terms that would turn Turkey an almost completely unviable country. Only the deployment of a military force by Kemal Atatürk allowed some of the key territories to be kept.

Today we are quite far from the “sick man of Europe” metaphor, as the Ottoman’s eve was then named. Surveys of the Turkish Economical and Social Studies Foundation (TESEV) – and others forums and organizations – show that Turkey has the best image ever. Its renewed geostrategic importance is recognized at all levels.

---

<sup>1</sup> The Justice and Development Party, was formed on 14 August 2001, under the leadership of Recep Tayyip Erdoğan. It became the predominant political Party on the general elections of 3 November 2002, winning 34% of the vote, and achieving 363 seats in the 550 seat parliament. After the interim election in the Siirt province and new participation in the Party, AKP’s number of seats rose to 367.

The first Islamic country that President Barack Obama visited was Turkey, illustrating Ankara's renewed importance to Washington as a hub of different civilizations, religions and societies capable of acting as a gate or as a bridge between them.

Apart from other important theoretical concepts that confirm Ankara's current strategic importance, we would like to emphasize Turkey's close proximity and role in the "New Great Game" (72% of the confirmed gas reserves and 73% of oil reserves are located in the Caspian Sea and Middle Eastern regions), as well as its location in the Asmus, Larrabee and Lesser's "Crisis Axis", which confine a complex conflict matrix that intercepts the Middle East, the Caspian and the Black sea (Asmus, Lesser and Larabee, 2003).

The combination of these geopolitical concepts makes Ankara a main actor in the recent security paradigm that involves some proxy and frozen wars (*e.g.* Balkans, Georgia, Lebanon and Palestine), and its actions are extremely important concerning the political and economical interests in the region.

### **"Who Lost Turkey?"**

Being an interesting query (Zakaria, 2010), it raises a different, but complementary question: "Where is Turkey?"

Both questions recognise an evolution of Turkish foreign policy, as they try to find an answer to the why and how Ankara's foreign policy has changed so dramatically.

To understand this evolution we must put it in perspective. Turkey experimented five foreign policy periods: Kamal Atatürk (until 1938); İsmet İnönü and the Second World War (until 1952); NATO and the Cold War (until 1990); post-Cold War (until 2001); and since AKP political leadership (2002) (Kiraboglu, 2011).

In the post-First World War period, Turkey believed that, in order to survive, it had to isolate itself, and accordingly Atatürk developed a security policy above all, avoiding the external conflicts as much as he could. This period focused on internal cohesion, avoiding border issues disputes with neighbouring countries but keeping in mind any possible attack to Turkish territory (mainly from the Soviet Union).

İnönü, replaced Atatürk as president, but kept the policy of neutrality, even during the Second World War.<sup>2</sup> After the end of this war Turkey had to choose

---

<sup>2</sup> Turkish neutrality was only broken in 1945, when it declared war to the "Axis" countries, in order to obtain some post-war gains.



sides. As one of the recipients of the Marshall Plan<sup>3</sup>, Ankara leaned – understandingly – towards the West and the United States.

This option generated a side effect. Probably seeking protection from the ever present Ottoman imperial designs of the past, most of their neighbours, except Israel, moved towards the Eastern Block and the Soviet Union. During this period, Turkey experienced major disputes spanning from territorial disputes –with Greece, Syria and Iraq – to natural resources (mostly water) – with Iran, Iraq and Syria –, and faced security challenges – from Armenia, Iraq and Syria (the latter two as a result of the Kurdish issue).

However, it was with NATO membership that Ankara definitely assumed a more proactive and western oriented foreign policy, losing in the process the freedom to follow its own geopolitical agenda. Ankara was now NATO's southern flank deterrent towards the Soviet Union, controlling Moscow's naval access to the Mediterranean Sea through the Bosphorus and Dardanelles Straits.

With the end of the Cold War Turkish importance was, somehow, devalued by its western partners, only to be partly re-established during the first Gulf War. Its proximity to Iraq, Iran and Syria, meant that Ankara was seen as a key player. Nevertheless, the fragility of its internal political situation didn't allow a more assertive and independent oriented foreign policy. The major goal was focused on preserving close ties with Washington and keeping the doors open to European Union's membership.

However, this period opened the way to a more pragmatic foreign policy analysis as part of an introspective process of the country's role in the region. In spite of being a logistics and operational base during the first Gulf War, Turkey realised that its previous policy was heading towards a dead end. Internalizing that energy resources and economics are part of the international competition and integral to a state's development, Ankara started to advance and strengthen contacts with neighbouring countries.

One of the strategic economic goals was to change the nation's concept from import substitution to export-led growth, so Ankara started looking for new markets and became more and more interested not only on the expansion of its diplomatic and political relations but also in the preservation of the regional stability, materializing the first step to its "Southern Corridor" formula.

This pragmatic foreign policy formula, started in the 1990's and received a major push with the AKP government, in particular after 2007, with Ahmet Davutoğlu's "zero problems" policy. The Minister of Foreign Affairs transformed all the

---

<sup>3</sup> The Marshall Plan was firstly decided (allocated) to the Greek-Turkish region and named only as Truman Doctrine. It was extended later to other European countries.

Turkish international relations mentality – from a reacting one to a proactive one – being able to intervene mostly through “respected mediation”.

This was a return to its regional roots. In spite of having all the foreign policy focused on the European Union membership process – and they still have a Ministry for the European Affairs –, Ankara refurbished the scope of its policy. Naturally this is a path with some restraints that must be added to the previous ones that Turkey always experimented, namely the competition with Saudi Arabia and Iran for the regional influence. Accordingly Ankara developed an intense and dynamic policy based on a soft power approach, the recovering of Islamic and Turkic values and a more proactive role and new type of missions given to Turkish armed forces.

The Turkic card was played on a historical and cultural level, fostering ancestral bonds with neighbouring countries through television and radio broadcasts (e.g. soap operas), and organisations, mostly non-governmental, with education and humanitarian programs<sup>4</sup>. These types of initiatives were met with suspicion by regional competitors (notably Russia) who considered them noxious to its interests and influence in the region.<sup>5</sup> But on the other hand, Russia recognised the extreme geopolitical importance of Turkey as a result of the “pipeline delineation game”.

On Central Asia, the Turkic card is an asset. Through the revival of its historical roots in this former-USSR region, Ankara was able to become an important player in the “New Great Game” or “the oil and the glory game”. This policy provided an opportunity for a bigger role and influence over the layout routes of the energy pipelines from the Central Asia producers to European Union consumers.

As a strategic alternative to the Russian monopoly over the energy transportation lines to the West, Turkey is part of several gas and oil pipelines projects, such as the Nabucco, the Baku-Supsa-Ceyhan, the Kirkuk-Ceyhan, the Southern European gas ring, the Baku-Tbilisi- Erzurum and the Baku-Tbilisi-Ceyhan linking Turkey, via Mediterranean Sea and Greece, to the Central and Southern Europe. Apart from this, Ankara has been able to develop several bilateral agreements with neighbouring countries in order to improve its supply of oil and gas.

But the success of some of these projects is, and will be, influenced and shadowed by Russia’s power and capability to advance reliable alternatives.

---

4 As a major example, we have the Turkish-American Islamic scholar Fethullah Güllen’s Movement. This religious-cultural initiative defined its action field (from the United-States to Central Asia) and “provides a unique example of a type of faith-based on a civil society initiative” (Kalyoncu, 2007). According to these goals, the Movement builded schools in several Caspian and Caucasus countries, in order to help improving the educational and health standards.

5 Using different excuses, most of the schools where shut down by the authorities and the volunteers had to face legal charges.

The new Turkish foreign policy opens the door to exploit the country's strategic location in the "New Great Game" but requires a delicate balancing act between its interests and those of the European Union and Russia, because of Ankara's dependency on Moscow's gas supply.<sup>6</sup>

But these types of concerns are followed by a different security and defence strategic approach, which was developed to face international and regional challenges. With NATO's second biggest armed forces and an annual budget of 14 Billions USD, Turkey changed one of its primary missions from positional deterrence in his West and Southern borders, to an expeditionary and projectable military capability, turning their multinational military missions a very fruitful foreign policy asset, ranging from Afghanistan to the Balkans – where in the former the Turkish armed forces assumed the commanding effort in the theatre of operations, avoiding the image of being an occupying force but a "brother Islamic country" helping the locals, through humanitarian operations. This new image shown to the international community brought major respect from the Islamic and Arabic countries.

Concerning the great Mediterranean area, Turkey renewed its interest in the Middle East in the 1990's, but it was with AKP that it boomed, mainly after the second term elections in 2007, being expressed by the growing trade, diplomatic exchanges and free movement of people and goods<sup>7</sup> (Zalewski, 2012). Commercial relations were mostly developed through multilateral Free-Trade Agreements, like the one signed with Jordan, Lebanon and Syria. But bilateral agreements were also signed with the three countries on its southern border: Syria, Iraq and Iran.<sup>8</sup>

However, the improvement of the regional cooperation doesn't hide the ever present "battle for the hearts and minds" (Akyol, 2012), as many interests are being played on the Mediterranean chessboard between Turkey, Iran and Saudi Arabia. Each country has its own model to export in order to achieve a major regional influence. Iran's "true Islam" model for the region is facing Turkish "liberal Islam", accepted by the Western powers, bringing more than just a rhetoric idea to this competition. Relations between the two countries are also being affected because

---

6 The trade relations with Russia have improved. There are plenty of joint-ventures, notably the building of the Blue Stream pipeline and the first Turkish nuclear plant.

7 Visa requirements were abolished with many neighboring countries.

8 The latest, for instance, is one of the priorities for Ankara, concerning his energy security policy. Take notice for example of the May 2010's nuclear fuel swap deal with involving Iran, Brazil and Turkey. Iran's main bridge to the international community is still Ankara, which is exemplified by the fact that the talks between Iran and the six powers concerning Tehran nuclear program are held in Turkey.

of issues like the Syrian crisis, Iraq<sup>9</sup> and NATO's missile defence shield, creating a paradoxical situation because both countries want to preserve their bilateral political and diplomatic links.

Being a Sunni country with strong connections to the United States, Saudi Arabia is a different regional competitor. The Arabic card is the influence that Riyadh hopes to expand. But indirectly, Saudi Arabia has a domestic issue that gives strength to Turkish islamists political movements – Wahhabism. This conservative and extremist Islamic movement supports Güllen's and other Islamists Turkish movements and already spread to some Caucasus countries and Russian republics.

However, currently Erdogan managed to become the leader of the oppressed Islamic people. Forced by his own political base, the Turkish Prime-Minister "exported" his image, making criticisms to the United States, European Union and, most recently but strongly, against its former ally in the region, Israel.

### **The Turkish Model: New Dynamics on Mediterranean's Policy**

The arch of instability in the Mediterranean Sea represents a recent pivotal reference in international affairs, considering the actors involved and the differences between its Northern and Southern margins. Deeply constrained by the financial crisis, the European Union wasn't really prepared to face the recent events that took place in the region, which was reflected by the fact that she didn't take a common and strong position. As so, Ankara managed to take advantage of the perceived gap between European words and deeds, and developed an active political influence over several of these new democratic movements.

The "Arab Spring" got everyone by surprise, imposing mandatory changes on the external policies of some the world's most important countries. With a false start – because of his support for the non-democratic friendly regimes, like the ones of Ben Ali and Mubarak – Turkey was the first country to realize the real dimension of those movements, and proceed with a fast change of priorities. Starting as apparent powerless bystanders – maybe studying to where these developments would lead – Turkey became an active supporter of the freedom movements, not by seeing them as symbols of a common revolution, but by realizing that there isn't one and unique Mediterranean region. Ankara had to face different interlocutors,

---

<sup>9</sup> In Iraq Shia are being supported by Tehran patronage and the Kurds and Sunnis by Ankara interests. That is a situation mostly enhanced by Iraqi Prime Minister al-Maliki, who repeatedly denounced "Turkish interference on internal affairs".

movements, interests and perspectives each leading to totally different results and goals. A major influx of weapons and money provided by Turkey to these movements gave them not only the possibility of defending themselves but provided an opportunity to assert Ankara's interests in the region and in the process potentiate and expand economic and trade relations with non-European Mediterranean countries, seeking new and bigger markets.

The approach to the western Mediterranean countries, for instance, was quite concentrated on this commercial prospect. Morocco, Algeria and Tunisia are strong trade partners but political and diplomatic relations are still relatively modest, even considering an improvement during this period, especially with Tunisia<sup>10</sup>, where the "revolutionary movement" was the first to receive an open support from Ankara, demonstrating a major turn in its "zero problems" policy. As so, AKP became a source of inspiration to the mainstream moderate Islamist Tunisian party, the *Ennahda* Movement<sup>11</sup> – also known as Renaissance Party.

Being one of the major commercial partners since 1980's, with 15 billion dollars in contracts, mostly on public construction<sup>12</sup>, the Libyan case was a matter of *realpolitik*. Focused on the economic prospect, Ankara didn't stand by NATO's side during the first phase of the popular uprising. This pragmatic policy was only abandoned after it became clear that, forced by the international community coalition, Kaddafi's regime was falling apart. Turkey mediation tried to negotiate a quick and soft political transition and kept its momentum until the final days of the conflict thus becoming one of the most important partners concerning the reconstruction of the country.

The Egyptian case was far more complex because Hosni Mubarak was the leader of a quite friendly regime. Since 1966 that Cairo and Ankara have privileged relations, mostly based on a similar foreign policy, prioritising security and stability, only with disagreements here and there about specific issues.<sup>13</sup>

Cairo was, and still is, a highly important trading partner, with an annual volume of 3 billion dollars – favourable to Turkey on 1.3 billion (TMFA, 2012). Turkish interests extend from textiles to tourism, and the country is seen as a "promise land" for Ankara's investments, especially as a result of the Free Trade Agreement signed in 2005.

---

10 It was in Tunes that Erdogan had one of the most important speeches of this period.

11 Getting its name from the Arabic for "awakening" or "renaissance", this moderate Islamist Party became the strongest and better organized after Ben Ali fall.

12 Turkish investments on Libya were one of the most important foreign ones, being essential to the economical development of a pipeline network as well as major harbor facilities.

13 Cyprus is an example of these "issues", as Cairo supported the Cyprus-Greeks over the island's partition.

Many observers point out that Egypt is experiencing a situation that Turkey previously had one decade ago, namely the preponderance of the military in power and the influence of Islamist movements. In fact, both military have internal political and economic interests, and seek for stability and influence in their respective foreign affairs policy. But the military in Egypt are too strong and internally connected to the previous regime, not assuring the same civilian support as the Turkish did – labelled as the “Guardians of the Republic” –, and there are some doubts about their unclear political goals through the ruling of the Supreme Council of the Armed Forces (SCAF).

If we look at the Egyptian Islamists, and what would be the future role of the Muslim Brotherhood, it is quite easy to find a connection with the AKP roots. Abdel Futouh, former presidential candidate and member of the Muslim Brotherhood, even called himself the “Egyptian Erdogan”. However some doubts persist about the political and social intentions of the Muslim Brotherhood movement.

Cairo acknowledges that Turkey is important as a possible sponsor of much needed investments in the country. However, with Turkish increased regional role, relations between the two countries became more competitive, with Ankara intervening more assertively in the “Egyptian area of interest”, like Gaza, Palestine and the Golan Heights.

Erdogan’s visit to Cairo, last September 12<sup>th</sup>, where he had an almost triumphal and popular reception, provided him with an excellent opportunity to reinforce Ankara’s “Southern corridor” policy.

He met field marshal Hussein Tantawi<sup>14</sup> and addressed the Arab League where he assumed the Turkish support to the “Arab Spring” movements. In his speeches, Erdogan, exalted the path taken by the Egyptian freedom movements and attacked Israel for its recent actions towards the Palestinian Authority. But it was in Tunes, three days later, that Erdogan, side by side with the Tunisian Prime-Minister, Beji Caid Sebti, completed his vision for the political future of the region, saying that the country should have nothing to fear from the influence of Islam in politics: “The most important thing of all, and Tunisia will prove this, is that Islam and democracy can exist side by side!” (Akyol, 2012)

Much has been written about the Turkish model for the “post-Arab Spring” countries, but is that real or just a headline that the international press always use to define Turkish growing influence in the region?

First of all, we should ask: what are we talking about exactly? Are there references and influences of Kemalism and/or Islamism?

---

<sup>14</sup> Tantawi is the head of the ruling council that took over when Hosni Mubarak was toppled in February 2011.

President Gül refers, indirectly, that the Turkish model is “Islam, democracy, market economy and modernity” (Akyol, 2011). We agree with this perspective, adding that democracy, through elections, brings – additionally – the military to accept the political power and Islam to accept secularism.

But can Turkey be a model for these countries? The winners of the first elections, in Tunisia and Egypt, evoked the “Turkish Model”, and that’s a fact. However, are they really interested and prepared to follow this model?

There are major differences between most of the countries involved, and between them and Turkey. Their respective social, political, judiciary and military organization are far different from what we see in Turkey, sometimes fractured by tribal interests and with a very weak but sometimes rather conservative religious approach. Under this framework, expectations concerning the possibility of a strong secular and democratic central governance are a matter that most of these countries are not prepared to follow, yet.

So, we do believe the model is not suitable for the “Arab Spring countries”, at least for the moment, but, considering the common root causes and general characteristics, it can work out as a sort of “inspirational spring” and as an example of a democratic Islamic ruled country which follows social and political secularism, bringing together political Islam and democracy.

### **A Reluctant Mediterranean Neighbour**

Inserted in this new approach for the Mediterranean region and despite of the recent events, it was with Syria that the “zero problems” policy seemed to achieve its main goals. Since 1999 the bilateral relations are recovering from a continuous competition on issues like Hatay<sup>15</sup>, water resources<sup>16</sup> and the Kurds<sup>17</sup>. However, it was with Erdogan and AKP that bilateral relations started to increase, reaching 2 billion dollars in trade. There was a huge development in economical relations, and the launching of a joint dam project – on the Asi river – and excellent diplomatic relations were the visible face of that growth. Those good relations led Washington to believe that Ankara would be the unique regional actor to influence Syria and Iran, and through her, the Washington was “listening to the region” (Badran, 2011).

---

15 Hatay is a city reclaimed by Damascus but that is part of Turkish territory.

16 Especially after the construction of the Great Anatolian Project (GAP), the Syrians considered that Turkey didn’t respect the international law regarding this issue.

17 Syria allowed the PKK to have safe havens in their territory, playing this card to pressure Ankara.

When the rebellion started and the Army begun to crash the freedom movement, Erdogan felt he could control Assad. Through multiple diplomatic visits<sup>18</sup>, Ankara tried to influence Assad to reach a negotiated solution. Turkey had economical interests at stake, but mostly geopolitical issues to consider, namely on its Southern border.

It was only at the end of 2011 that Erdogan realized that Assad was not considering the possibility of following a political reform path. Erdogan assumed a leadership role when he called for an international community intervention, namely through the Arab League, the United Nations and, more recently, NATO. Turkey's Prime-Minister "hands on approach" and political action included the mediation between the two parties, but, at the same time, gave protection to civilian refugees and to the Syrian Liberation Army on Turkish soil. Turkey had abandoned the "zero problems" policy, taking sides on the conflict, and that was a major change.

Until recently, Israel was the closest friend Turkey had in the region and a much needed partner for political, security and economic issues. Whatever the Turks may now say about Israel, the military cooperation, more than a technological issue, was a security one. In fact, it didn't represented a threat and Tel Aviv didn't ever use the Kurdish card against Ankara.

However, recent events lead to a more unstable relationship. The 2006 Lebanon War, the Davos Conference incident<sup>19</sup> and the flotilla attack<sup>20</sup> resumed some of the problems that the bilateral relations were experiencing. Erdogan felt particularly betrayed by the 2006 war, because he was mediating a Syrian-Israeli truce, and the events destroyed his previous diplomatic efforts.

His response passed through the support of Hamas on the post-election period, the replacement of Israeli forces by Syrian ones in the series of annual air exercises<sup>21</sup> and the support, with political and diplomatic assets of Palestinian independency.

---

18 Most of the negotiations were conducted by Ahmed Davutoglu. He received Assad's promise that it would pull back the military forces and make an agreement with the revolutionary movement. Eventually, a contact made by Teheran changed the whole plan, forcing Damascus to maintain the pressure on the movement.

19 This event took place during the World Economic Forum, in Davos, on January 2009, when Erdogan abandoned a panel discussion on Gaza, after an angry exchange of arguments with the Israeli president, Shimon Peres. On his arrival to Istanbul, Erdogan was received as a hero.

20 It was a raid of the Israeli Navy on six humanitarian aid ships flotilla heading to Gaza. This May 31st 2010 incident occurred on international waters, when the Israeli Commando Units circled the ships in order to proceed to a cargo inspection. During the clashes nine activists were killed and an Israeli military was seriously injured.

21 In 1999 both countries signed a Euro-Asian Security Agreement that allowed Israel to train pilots in the Turkish air space.



Poor diplomatic communication, but mostly public opinion pressure, led to a decline in the quality and quantity of the bilateral relations, with Ankara's receiving a positive feedback from the Islamic public opinion, where the Davos Conference gave de stage and the Gaza flotilla incident the opportunity to reach a worldwide audience.<sup>22</sup>

Natural resources and border definition are also problems that oppose Turkey to Greece, alongside with other issues like Cyprus diferendum <sup>23</sup>, the definition of the maritime continental platform and the capability to exploit possible and valuable resources.

For now the situation has improved, but it remains an open issue, affecting Eastern Mediterranean security, mainly because of Greece financial situation, which may polarize the bilateral relations, as the social and political turmoil may open way to nationalists and, as consequence, a revival of the bilateral historical confrontation.

However and in spite of these incidents and disputes, even considering the current situation, we believe that Turkey may soon resume efforts to mend their bilateral relations with Tel Aviv and Athens, because Ankara must understand that these bilateral conflicts don't contribute to promote its national interests.

Beside this bilateral face, Ankara's involvement in the Southern Mediterranean has also a multilateral facet, considering the common projects with EU, NATO and OSCE, the latter organization through the Mediterranean Partnership. Considering NATO's regional security approach, the North Atlantic Council developed in 1994 the Mediterranean Dialogue (MD) initiative, "in order to provide regional security and stability" (NATO, 2006). Some actions were launched under MD's auspices, bringing the Mediterranean region to the centre of the security and political debate. But, such a large scale approach had an almost irrelevant and practical outcome.

European concern about the southern margin of the Mediterranean, led to a Euro-Mediterranean Partnership (EMP), launched in 1995. Known as the Barce-

---

22 There is a new issue affecting the bilateral relations: Cyprus's oil reserves. Tel Aviv signed a joint-venture with Cyprus concerning the Aphrodite oil field which includes a maritime area located between the two countries. Israel is trying to become an energy exporter after two major gas reserves were discovered since 2010, while Turkey struggles to keep and develop itself as an energy hub.

23 It is a dispute that remains unresolved even under the rule of international law, since the 1974 Turkish invasion of the Northern part of the island. The support for the United Nations plan, refused by the Greek part of the island, was evidence of this fact. However, Nicosia, considering the European Union patronage, didn't want to solve this issue. Cyprus is, in fact, one of the reasons deterring the fulfilment of the EU membership, as Ankara insists on forbidding sea-port access to Cyprus ships.

lona process, this initiative involved dialogue, cooperation, peace and stability goals, encompassing the EU and 15 countries from the Southern and Eastern Mediterranean region, including Turkey. This framework aimed to reinforce the interaction between the member countries, especially after the 2000 Valencia Conference, when was approved a “Common Strategy for the Mediterranean Region”.

Latter, in 2004, after the last enlargement and with the purpose of avoiding new dividing lines between the European Union and its neighbours – but also to create around the Union a ring of “prosperity, stability and security” – the EU launched the European Neighbourhood Policy (ENP) directed towards the eastern border countries and the non-European Mediterranean countries: Algeria, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Libya, Morocco, the Palestinian Authority, Syria and Tunisia.

This political approach offered everything but the institutions, as interesting as it was, suffered from some “European diseases” right from the beginning: good theoretical ideals with diffuse implementation.

One of the most criticised aspects was the fact that the Mediterranean region was seen as one, worsening the probabilities of its success with the inclusion of the eastern border countries in the overall program. Another criticized aspect was the unfortunately very common individual states initiatives which tend to affect negatively the overall European policy for the region.

The biggest case in point was French President, Nicholas Sarkozy’s “Mediterranean Initiative”, launched in 2008. Defining as goals the dialogue, political coordination and cooperation on matters of energy, security, counter-terrorism, immigration and trade, the French initiative soon was accused of not-bringing anything new only contributing to affect the ENP efficiency.

Turkish participation was seen as an alternative to the EU membership, a perspective that created an open wound in Ankara’s interests and perceptions towards EU. Even considering that it had several cooperation processes with Europe, as the European Security and Defence Policy (ESDP), this type of solutions didn’t fulfil Ankara’s ambitions.

Under this political framework, Turkey decided to follow an autonomous approach. Currently Ankara doesn’t feel at ease working along with Brussels, because of four major reasons: it doesn’t agree with this vision of a common policy concerning all these countries; it feels like a small European candidate state applicant in the hands of countries like France and Germany; it limits Turkish independence on foreign policy issues; and, last but not least, Ankara doesn’t see how a strong EU’s foreign policy can be capable of dealing with these regional problems.

This was proved by the European response to the “Arab Spring”. Even considering the “Partnership for Democracy” and the package of measures called three

“M” (money, mobility and market access) it was a weak and not centralized reaction, with each country seeking to achieve their own objectives. The ideal of “assuring a smooth path to democracy” to these Southern Mediterranean countries looked like it was not on the European policy centre of gravity.

Turkey considers that the Euro-Mediterranean Partnership should be revived, but in a different perspective, more dynamic, larger and stronger, where she should have a pivoting role.

### **The Way Ahead**

Once Turkey comes to terms with the challenge of a new foreign policy formula it may rise to the level it aspires to, becoming a rejuvenated actor in an increasingly important region. The “zero problems” policy was extremely important because it opened the door to a more independent and active foreign policy, but it was not a total success.

Turkey’s economic, political and diplomatic influence has spread all over the “Southern Diagonal”, but this *modus operandi* is only ten years old, which in terms of political History represents a mere footnote reference, even more knowing that we are experimenting a world order transitional period.

There’s no doubt, however, of Turkey’s current geopolitical momentum and importance. But is this momentum sustainable? The positive answer will depend on the following questions:

- Will the AKP Islamists stay in power, keeping the liberal and democratic model as an inspiration for the Islamic world, and if they do not, what foreign policy will be followed by other political forces?
- What kind of relationship will Ankara develop with the European Union?
- How long will Turkey be able to “ride the current political wave”, taking real advantages of it for energy, economic and political purposes?

Recent events show that Prime-Minister Erdogan is able to conquer domestic and foreign public opinion, but his populist moves tend to alienate some of his support base – the Islamists – which may influence AKP’s future ability to conduct major changes. The Turkish society anachronism, the internal socio-political divisions, the democratization and freedom of speech debate, and the Kurdish issue will continue to test Erdogan’s conservative government.

Turkish ability to use soft power has to be reinforced by a more assertive foreign policy, cooperating with strong actors as the United States and the European Union. Turkey doesn’t need to be a close friend in the morning – accepting US and EU help – and a foe in the afternoon – rejecting and criticising their policy for the region.

It has to find a way to live with these two actors, even if it doesn't mean an EU membership, but it needs to cooperate in the broad Mediterranean region. The goals that must be explored are in terms of political, economic and energy security matters, allowing Turkey to develop and reinforce its regional power, completing the strengthening of its Islamic, market economy, democratic and secularist model.

Some may call it an "neo-Ottoman policy", some may call it "Turkish Gaullism", but what we are talking about is a country assuming its importance as a true regional power.

Will Turkey be able to develop and reinforce this "Southern Corridor" foreign policy axis? This is one of its current challenges and not a lesser dilemma.

#### References:

- Abedin, Mahan (2011). "Turquie/Iran: Une Rivalité Strategique Continue" em Dorothee Schmid (Ed), *La Turquie au Moyen-Orient : Le Retour d'Une Puissance Régionale?*. Paris : Institut Français des Relations Internationales.
- Akyol, Mustafá (2011). "Turkey's Maturing Foreign Policy". *Foreign Affairs*. <http://www.foreignaffairs.com/articles/67974/mustafa-akyol/turkeys-maturing-foreign-policy>, accessed on 2/2/2012.
- Akyol, Mustafá (2012). "Turkey vs Iran". *Foreign Affairs*. <http://www.foreignaffairs.com/articles/137343/mustafa-akyol/turkey-vs-iran>, accessed on 25/3/2012.
- Badran, Tony (2011). "Obama's Option in Damascus". *Foreign Affairs*. <http://www.foreignaffairs.com/articles/68129/tony-badran/obamas-options-in-damascus>, accessed on 11/1/2012.
- Barrento, António (2010). *Da Estratégia*, Lisboa: Tribuna da História.
- Barysch, Katinda (2011). *Can Turkey's Rise Lift Arab Neighbours?*. London: Center for European Reform. <http://yaleglobal.yale.edu/content/can-turkeys-rise-lift-arab-neighbors>, accessed on 18/2/2012.
- Cagaptay, Soner (2009). "Is Turkey Leaving the West?". *Foreign Affairs*. <http://www.foreignaffairs.com/articles/65661/soner-cagaptay/is-turkey-leaving-the-west>, accessed on 18/2/2012
- Cohen, Saul Bernard (2003). *Geopolitics of the World System*. New York: Rowan & Littlefield.

- Couto, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia* (vol. I). Pedrouços: IAEM.
- Davutoglu, Ahmet (2010). "We Are a Part of The West". *Newsweek*, July 19, p. 52.
- Ferguson, Neil (2011). "Turkey: The Middle East Next Dilemma". *Newsweek*.  
<http://www.thedailybeast.com/newsweek/2011/06/19/turkey-the-mideast-s-next-dilemma.html>, accessed on 12/1/2012.
- Friedman, George (2010). *Os Próximos 100 Anos*. Alfragide: Publicações D. Quixote.
- Friedman, George (2012). *A Próxima Década*. Alfragide: Publicações D. Quixote.
- Godinho, Pedro Filipe (2011). "A Perspetiva Turca Sobre a União Europeia". *IDN Brief*, Outubro. [http://www.idn.gov.pt/publicacoes/newsletter/idnbrief\\_outubro2011.pdf](http://www.idn.gov.pt/publicacoes/newsletter/idnbrief_outubro2011.pdf), accessed on 12/1/2012.
- Gul, Abdullah (2007). "Why is a Non-Permanent Seat For Turkey at The United Nations Security Council Important For Herself, Her Region and The World?". *Turkish Policy Quarterly*, n.º 4, pp. 13-16.
- Gulen, Fethullah (2006). *Islam*. New Jersey: The Light.
- Kalyoncu, Mehmet (2008). *A Civilian Response to Ethno-Religious Conflict*. New Jersey: The Light.
- Kleveman, Lutz (2003). *The New Great Game*. New York: Grove Press.
- Kiraboglu, Mustafá (2011). *Turkish Defense Politics*. Lisboa: Conference at Instituto da Defesa Nacional in 15/11/2011.
- Lesser, Ian and F. Larrabee (2003). *Turkey Foreign Policy in an Age of Uncertainty*. Santa Monica: RAND.
- NATO (2006). *NATO Handbook*. Brussels: NATO.
- Rodrigues, Domingos (2009). *Turquia: País Ponte Entre Dois Mundos*. Lisboa: Prefácio.
- Saraiva, Luís Eduardo (2012). "A Turquia Face a Uma Nova Periferia Europeia". *IDN Brief*, Março. [http://www.idn.gov.pt/publicacoes/newsletter/idnbrief\\_marco2012.pdf](http://www.idn.gov.pt/publicacoes/newsletter/idnbrief_marco2012.pdf), accessed on 9/5/2012.
- Sébille-Lopez, Philippe (2006). *Geopolíticas do Petróleo*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Torun, Zerrin (2011). *Change in the Middle East and North Africa: a Turkish Perspective*. Paris: European Institute for Security Studies. <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/change-in-the-middle-east-and-north-africa-a-turkish-perspective/>, accessed on 23/2/2012.

Turkish Ministry of Foreign Affairs (2012). <http://www.mfa.gov.tr/default.en.mfa>, accessed on 15/3/2012.

Zakaria, Fareed (2008). *O Mundo Pós-Americano*. Lisboa: Gradiva.

Zalewski, Piotr (2012). "Turkey's Democratic Dilemma". *Foreign Affairs*. <http://www.foreignaffairs.com/features/letters-from/turkeys-democratic-dilemma>, accessed on 25/3/2012.

# The Impact of European Union 2007 Enlargement on Turkey's Democratic Commitment

André Pereira Matos

*Doutorando em Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH-UNL). Licenciado em Línguas e Relações Internacionais pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto.*

## Resumo

### O Impacto do Alargamento da UE em 2007 no Compromisso Democrático da Turquia

A União Europeia constitui uma potência regional que promove, junto de terceiros, princípios, como os Direitos Humanos e a democracia, pelos quais se orienta. Nesse sentido, frequentemente utiliza uma política de “*carrot and stick*”, ajudando os países com os quais se relaciona, mas exigindo, em troca, mudanças reais. A Turquia, candidata à adesão, é uma das visadas desta política, assim como um caso muito especial de integração na União. O caminho nessa direcção leva já algumas décadas e a Turquia tem assistido a vários países que ultrapassam a barreira da candidatura e alcançam o objectivo da integração plena.

O presente trabalho visa descobrir o que é que a adesão da Bulgária e da Roménia significaram para a Turquia em termos do seu envolvimento no processo de democratização e até que ponto é que contribuiu para um maior ou menor empenho no processo de integração e, por consequência, no seu próprio processo de democratização.

## Abstract

*The European Union is a regional power concerned with some principles it stands for, such as the human rights or democracy. In order to pursue these principles, the EU uses a “carrot and stick” policy, helping the countries, but demanding real changes. Turkey, as a candidate for the full membership status, is object of this policy, as well as a very special case of accession to the EU, with which the Union has to deal. The path towards the accession has been going for decades and Turkey has seen many other countries overcoming the European barrier and achieving the goal of full membership.*

*This work aims to find out what does the Bulgarian and Romanian full membership meant to Turkey in terms of its commitment and to what extent did the last enlargement contributed to a deeper engagement of Turkey with its own process of integration and subsequently with its democratic transition process.*

## **Introduction**

Turkey's path towards the European Union (EU) has been long and turbulent: during the last decades, we have witnessed the advances and retreats in this process. In 2002, the Copenhagen European Council closed the negotiations with the Central and Eastern European Countries (CEEC's), with Cyprus and Malta, as well as they gave Bulgaria and Romania some hope regarding the accession, postponing once again the one of Turkey. Nevertheless, the Council committed itself to opening the negotiations with Ankara, as long as the 2004 Progress Report was favourable and Turkey fulfilled the Copenhagen criteria. This actually came to happen, but the realisation of the 2007 enlargement raised a wave of discontent on the Turkish side.

Having this context in mind, we will seek to understand to what extent did the last enlargement in 2007 influence the engagement of Turkey with its own process of integration and subsequently with its democratic transition process. In order to find out an answer for this question, and only after thinking about concepts involved like democracy and democratization, will we develop a comparative study of the Turkish democratic performance in two periods – 2004 to 2006 and 2007 to 2009.

## **Democracy and Democratisation**

### *Brief Conceptual Analysis*

Despite being a widely studied area among social scientists, the issue of democracy continues to generate countless approaches, resulting very often in a wide range of definitions and divisions among the academic community. First of all, it is important to notice that democracy can be defined by what it is not: an autocracy (Jagers and Gurr, 1995: 496). We would be then following a logic that traces a political *continuum* in which one of the extremes is democracy and the other an autocratic regime. Throughout that line, different political systems would be displaced, defined by their democratisation degree. Thus, any non-democratic regime could be understood as a form of governance that, denying their citizens the possibility of political participation, has as priority the state's interests, exercising the power arbitrarily (Giddens, 2000: 428; Pasquino, 2010: 320).



If a non-democratic regime is established, same changes will have to occur in order to modify that situation and the country to enter in a transition period that might eventually lead it to democracy. However, this change is not easy and has to overcome the obstacles of the resistance of the previous regimes, whether it is the economic success, the repressive logic or the power of the leaders, for example (Diamond, 2003: 20). Sooner or later, nevertheless, some internal and external dynamics begin to come up and to promote a favourable context to transition.

The list of factors responsible for the promotion of democratic transitions is very long: it includes both the agents (civil society or elites) and the structure in itself (social and psychological pre-requisites, national unity, education, economy, History, international pressure,...). Being included in and/or influenced by international organisations, such as the Council of Europe and OSCE, or even other states, the democratising countries are pushed in the direction of improving their democracy, proving that, as we stated earlier, it is a question of a mixed influence of internal and external factors. In Turkey, the pressure from the EU and the role of political and economic elites have been determinant to the success of the transition – or at least to the achieved results.

The aim of the transition process is to reach democracy. But what is after all democracy? Can we talk about democracy in Turkey or is it too early? What we now propose is to congregate the contribution of different authors, more closely following the one of Bühlmann and his team, given its completeness.

First of all, it's important to define a central division in the field of democracy. Thus, we consider two types of this regime: the liberal and the electoral<sup>1</sup>. The first is known by the respect and affirmation of the civil and political rights, of pluralism, the rule of law, etc.; while the latter is limited to the existence of elections, without the actual application of the liberal democratic principles (Pasquino, 2010; Epstein, et al., 2007; Diamond, 2003; Schedler, 1998). Elections are therefore the minimum threshold under which there is no democracy.<sup>2</sup>

---

1 This is one possible choice among many others presented by other authors.

2 Besides the types of democracy, we could also have added the degrees of democracy, related to its quality and that would refine our analysis, which we have not done due to the scope of this article.

Figure 1 – Democratic principles, partial regimes, functions and components

Principles	Partial Regimes	Functions	Components	
<b>Equality</b>	Political Rights	Participation	Equal rights to participate	
		Responsiveness	Freedom to associate Freedom of opinion	
		Transparency	Open public sphere	
<b>Freedom</b>	Civil Rights	Liberty	Individual rights	
		Rule of Law	Equality before the law Equal access to the courts	
<b>Control</b>	Electoral Regime	Vertical Accountability	Free and fair elections/votes	
		Representation	Universal active suffrage Universal passive suffrage	
	Horizontal Accountability	Constraint of executive autonomy	Checks and balances	Independence of the judiciary
			Rule of law constraint	National territorial dimension
	Effective power to govern	Governmental autonomy	National functional dimension	Global dimension

Abridged by the author from Bühlmann, *et al.* (2007: 47-51)

Going back to the Bühlmann, Merkel and Wessels' conceptualisation, Figure 1 constitutes a simpler version of the original and it is this one that we will now follow. As it can be seen, they suggest three fundamental and more abstract democratic principles, inside of which a set of partial regimes are distributed. These are responsible for the normative and operational functioning of the complex institutional structures of the modern democracies. Not intending to go very deep into this question, some central aspects of each partial regime worth being explored.

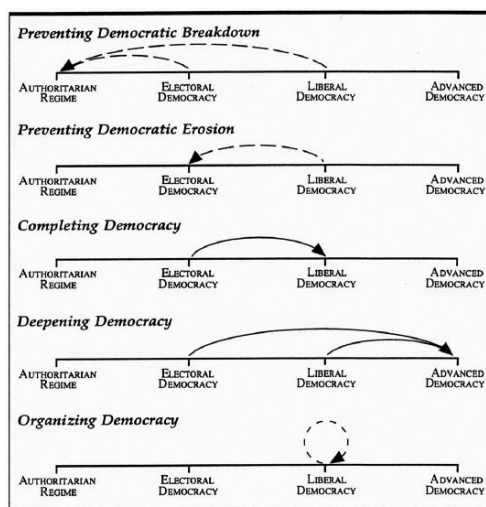
The political rights are included in the chapter of equality and unfold in three different functions: participation – that embraces the rights to compete for electoral support (Bühlmann, *et al.*, 2007: 17; Epstein, *et al.*, 2006: 555) –, transparency, and responsiveness – “the capacity to satisfy the governed by executing its policies in a way that corresponds to their demands” (Morlino, 2002: 12). In other words, these rights involve the awareness of the real demands of the population and the subsequent assessment of the government's response by the governed, in order to realise the convergence or divergence of its policies.

The civil rights belong to the freedom chapter and have two functions: the individual freedom and the rule of law. The first is a set of rights closely related to what we know as the Human Rights; the second comprises the principle through which “the state is bound to the effective law and acts according to clearly defined prerogatives.” (Bühlmann, *et al.*, 2007: 18). In that sense, the separation of powers, the equality before the law and in the accession to Courts, the *erga omnes* application of the legal system, fair trials and the protection against corruption are some essential

features of this juridical institution. As we will notice, these areas are problematic in Turkey and constitute a serious obstacle to the consolidation of its democracy.<sup>3</sup>

The final principle, the control, is materialised in other three partial regimes, all of them sharing the main feature of the control and assessment of the rulers' action, only varying in the way that evaluation is developed. The electoral regime is fundamental as it constitutes the popular sovereignty's clearest expression (Bühlmann, *et al.*, 2007: 16); together with the political rights, both constitute the vertical accountability, which is the one that can be demanded by the governed and that is periodical (Morlino, 2002: 9, 10). The horizontal accountability refers to the rulers' responsibility before other institutions or collective actors with controlling powers over the government – the Parliament, political parties, courts, central banks, trade unions, etc. are the responsible for this kind of continuous oversight (Idem: 10), implying therefore independent institutions to the effective functioning of this system. The last partial regime is related to the real capacity to rule, also essential once there is the risk that extra-constitutional actors, not subject to the horizontal accountability, influence the decision-making process, such as the military, militias, powerful economic actors and lobbies.

Figure 2 – The study of democratic consolidation



Source: Schedler (1998)

<sup>3</sup> L. Morlino includes in this regime the civilian democratic control over the military, which is also a problem in Turkey.

After having thought about transition and democracy, it is time to devote a few words about the final phase of this process: consolidation. Following the implementation of a democratic regime, this new situation is complex, lengthy and uncertain (Gomes, 2008: 73), as it involves “the complete institutionalization of a new system, the adoption of its rules and procedures, and the spread of democratic values” (Pridham and Agh, 2001; Gomes, 2008: 73). The amount of time depends on the scope and deepness of the process that implies the gradual removal of the uncertainty that surrounds transition, the internalisation of its rules and proceedings, and the spread of the democratic values (Pridham and Vanhanen, 2003: 02). If we take this as a pattern, it will be easily realisable the complexity of this stage, where the possibility of a backward movement to an authoritarian regime should already be very low.

We will use the model proposed by Andreas Schedler (1998: 92), according to whom there are a couple of possible movements within the consolidation period. And as Schedler uses the same typification we adopted in terms of the types of democracy, it means that as long as elections take place, that society should be object of the academics' attention in this particular field of consolidation for being in a stage (although in different levels) of the maturation of its own system. As it can be observed in Figure 2, there are three types of possible movements according to this proposal: positive, negative or neutral, and all of them belong to this phase. The idea is that, once established, a democratic society can't relax, as there still is the chance of a democratic breakdown or a more subtle (and many times unnoticed) kind of democratic erosion (Idem: 96, 97). But it is also possible for the society to complete the system with a growing number of democratic characteristics, or to deepen its qualities in order to achieve an “advanced” democracy. Or it can simply reorganise itself focusing on some specific aspects (Idem: 96-100).

### *Methodological Approach*

Our main objective, as stated earlier, is to find out the impact of the 2007 enlargement on the Turkish commitment to the democratisation process. In order to do so, we defined two chronological periods that allowed us to establish a comparison: from 2004 to 2006, and from 2007 to 2009, split by the moment of Romania and Bulgaria's integration.

Figure 3 – Dimensions, indicators and data: the Turkish democracy between 2004-2009

Democratic General Index		2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variation
Freedom House		57.15	57.15	57.15	57.15	57.15	57.15	0%
The Economist				57.00		56.90		-0.18%
Bartelsmann Stiftung		68.00		69.20		70.50	76.50	6.70%

Dimensions	Indicators	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Variation	Source
Rule of law	Rule of law		59.7		56.7			-5.3%	Freedom House
	Anticorruption and transparency		49		52			5.8%	Freedom House
	Corruption Perception Index	32	35	38	41	46	44	19.9%	Transparency International
	Military interference	67	67	50	33			-85.8%	Economic Freedom of the World
	Judicial independence	43	53	57	50			-2.0%	Economic Freedom of the World
	Impartial Courts	55.7	67.1	64.3	54.3			-14.9%	Economic Freedom of the World
Accountability	Accountability and Public Voice		62.1		62.9			1.1%	Freedom House
	Functioning of government			67.9		60.7		-11.9%	The Economist Intell. Unit's Index of Dem.
Responsiveness	Trust in the Government	72	76	67	71	47	57	-23.0%	Eurobarometer
	Trust in the Parliament	72	73	68	74	47	58	-18.9%	Eurobarometer
Freedom	Press Freedom Index	62.8	75	75	68.8	77.3	61.8	-2.3%	Reporters Without Borders
	Freedom of the Press	48	52	52	51	49	50	-1.4%	Freedom House - Freedom of the Press
	Political Terror Scale (AI)	40	40	20	20	40	40	-11%	Political Terror Scale
	Political Terror Scale (US State Dpt)	40	20	40	20	20		-66.5%	Political Terror Scale
	Civil Liberties		56.9		54.6			-4.2%	Freedom House
Equality	Political Rights Score	57.1	57.1	57.1	57.1	57.1	57.1	0.0%	Freedom House
	Political Participation			44.4		44.4		0.0%	The Economist Intell. Unit's Index of Dem.
	Electoral process and pluralism			79.2		79.2		0.0%	The Economist Intell. Unit's Index of Dem.

Source: author

The idea was to compare the Turkish effort in the first and the second periods, so that we could realise whether or not the enlargement influenced that effort in terms of the democratising process. First of all, we tried to figure out a way of measuring and assessing this commitment: as we showed in the previous section, we combined two proposals, crossing Morlino’s (2002) five dimensions with Bühlmann, Merkel and Wessels’ (2007) indicators. Those five dimensions – rule of law, accountability, responsiveness, freedom and equality – provided us the main areas of democracy that afterwards became tangible with some of the indicators suggested in the work of Bühlmann and his team.

Secondly, and having established what a democracy is, we moved to the measurement: our choice implied gathering a number of different sources that provided quantitative data related to the period and the country in question. As the scales used by those institutions differ, all the values were converted into a 0-100 scale, an index, in order to allow direct comparisons. From this crossing, came up Figure 3 (above), where the dimensions, the indicators, the sources and a variation rate are available.

Notwithstanding the importance of the quantitative data to bring objectivity to our evaluation, the Annual Progress Reports developed by the European Commission couldn't be left aside and were used to counterbalance the quantifiable results.

Therefore, and after giving a quick glance at the role of the EU as a democracy promoter and the Turkish, Bulgarian and Romanian path towards the Union, we will analyse these results and try to reach some conclusion on whether Turkey was affected by the 2007 enlargement or not.

### **The European Union as a Democracy Promoter**

The EU, as an international actor, has a peculiar character: it is neither a common Westphalian sovereign state nor a merely intergovernmental organisation. Jan Zielonka, in his book *Europe as Empire* (2006), solves this dilemma by arguing that the enlarged Union constitutes a "neo-medieval empire". It means that this institution presents characteristics which are typical of the medieval system but with post-modern adaptations. The idea of Empire comes from the fact that the EU exports its rules and relates itself very intensively with the rest of the world; simultaneously, the Union can't be seen like a centralised state, as its authority is shared and diffuse (Zielonka, 2006: 10-13). Sjursen (2007: 1) agrees with this special statute of the EU and argues that the study of the European Foreign Policy needs to be reassessed, as the Union is not a common international actor, what requires a different perspective of analysis.

Apart from this interesting conception, we should understand the EU as the international organisation it is. And as such, it has a special role in the international arena: "International institutions define who the players are in a particular situation and how they define their roles, and thus place constraints on behaviour." (Simmons and Martin, 2005: 198). They function therefore as a framing for the international actors, having the capability to change their identities and interests as a result of the interaction on time limited by a set of rules and norms. In other words, there is a promotion of the adequate behavioural patterns that reminds us of the socialisation process, making international organisations part of the states, at the same time states can also influence the organisations they are in.

So, from the perspective of the agency, the EU tries to promote a certain image that is supposed to reflect its identity – keeping that as a guideline for its action and its relations to third states, the European Union is assuring coherence<sup>4</sup>,

---

<sup>4</sup> The doubts about the existence of a single European identity will not be developed here, as it extrapolates the logic of the paper.

whether the enlargement policy, the commercial policy or any other is at stake. The Portuguese researcher Andreia Soares (2009: 98) refers to the “common European values” namely associated with peace and prosperity (the initial main objectives of the Communities), and democratic values, such as the respect for the Human Rights and the fundamental freedoms. As the EU Treaty puts it and the member-states subscribe: “The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights (...)” (EUT, article 2). This implies that, despite the unavoidable diversity regarding the constitution of the European Union with its 27 members, there is some degree of coherence in its action given by these principles all the member-states accepted.

One of those principles is precisely democracy, whose importance has been growing in legal and practical terms during the last decades. As a result, the world-wide promotion of democracy arises as one of the most important objectives of the External European Policy:

“The Union’s action on the international scene shall be guided by the principles which have inspired its own creation, development and enlargement, and which it seeks to advance in the wider world: democracy, the rule of law, the universality and indivisibility of human rights and fundamental freedoms, respect for human dignity, the principles of equality and solidarity, and respect for the principles of the United Nations Charter and international law.” (EUT, article 21)

Through a wide range of policies (neighbourhood, enlargement, commercial agreements,...), the EU functions as a strong centre of attraction – democratically speaking too. Michael Emerson and Gergana Noutcheva (2004: 2) use an illustrative metaphor imported from Physics: the gravity model of democratisation relies on the idea that, like the centre of gravity that attracts the objects towards itself, so do the big reference democracies promote the convergence of other countries. And although there are some sceptical voices regarding this EU’s capacity of effectively promoting democracy in other countries<sup>5</sup>, security, well-being, peace, modernisation and others are good motives for this attraction, apart from the more material benefits that will arise if a country decides to accept this democratic promotion in its state. In the case of the EU, this is developed through a normative, soft power model (Manners and Whitman, 2003: 389; Tafel, 2008: 8; Manners, 2002; Tafel, 2008: 2), where mechanisms like socialisation and conditionality are preferred to others. One has to admit that not always can the EU be regarded as a successful actor namely in what comes to the promotion of democracy, but the success of condi-

---

<sup>5</sup> See, for example, Raik (2004, 2006)

tionality, for instance, cannot be disregarded, mainly when it is used in the context of the enlargement policy. And even though this academics' position creates the idea of them being "naïve moralists" (Sjursen, 2007: 4) for considering the EU a "normative, civilising or ethical power within the international system" (Ibidem), the fact is that the issue of democracy, as well as Human Rights and others, are some of conditionality's demands and the countries with relations with the European Union spend some effort on the accomplishments of the wanted results.

The enlargement process is considered one of the most successful leverage mechanisms within the European external relations<sup>6</sup> regarding democracy promotion. Turkey, as a candidate, is part of this process and, subsequently, has to cope with the conditionality imposed by the *aquis communautaire* and the Copenhagen criteria. And despite the eventual success of these policies, the transposition into the domestic law is sometimes quite difficult and creates a certain degree of tension between Turkey and the European Union, as it happens concerning the civil-military relations and the respect for the human rights, more specifically for minorities, for example. Nevertheless, these are some areas that need to be worked on and the EU, with an attractive enlargement process and an effective conditionality policy, can be regarded as a "considerable transformative power in the applicant countries" (Schimmelfennig and Scholtz, 2008: 188), namely in the area of democracy. As the same authors explain:

"And although this literature would not claim that the EU accession conditionality is more important than domestic conditions of democratisation, it demonstrates that in many cases the Union's external incentives have been instrumental in overcoming domestic obstacles to further democratic reform." (Ibidem)

So, in a nutshell, we might consider the European Union a democracy promoter through a set of differentiated policies and mechanisms. Together with domestic factors, the presence of this international organisation in countries like Turkey, namely through certain policies such as the already mentioned conditionality, has contributed to the acceleration of the pace of democratisation.

### **The Path towards the EU: Turkey, Bulgaria and Romania**

Turkey-European Union relations have been object of the attention of many scholars under different perspectives. Here, they will only be used to frame our

---

<sup>6</sup> See, for example, Emerson *et al.* (2005: 5); Goksel and Cepel (2006:7); Schimmelfennig and Scholtz (2008: 188); Tafel (2008: 2).

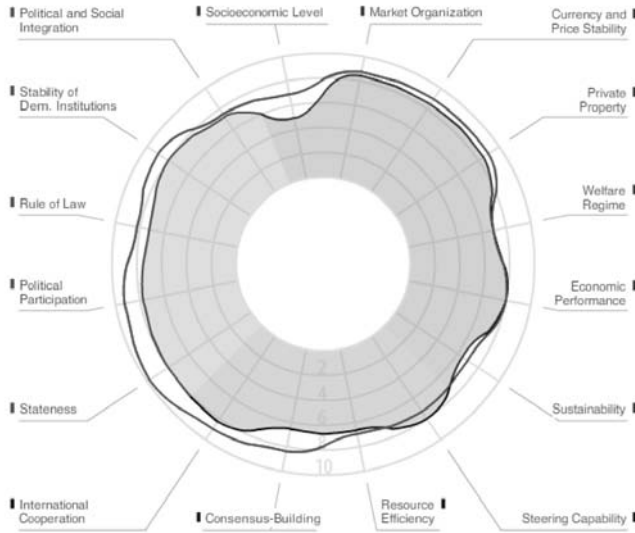


main objective, as the nature of this relationship is crucial to understand the Turkish position and the movements of its commitment towards the European Union and democratisation processes.

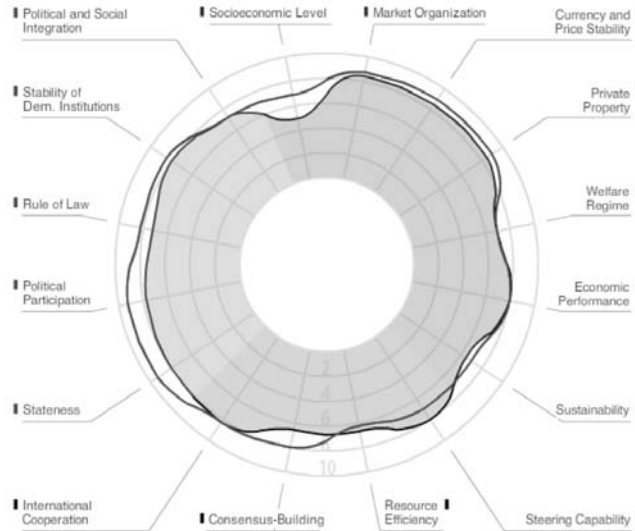
Although the relationship with Europe could be traced back to the Ottoman Empire period, due to the influence received from the West and to the Ottoman involvement in the European concert, this agitated process started in 1959 when Turkey asked for Association with the EEC. It came to happen four years later, since when the ups and downs have always been present in this link with the West. A critical point was reached in the 70ies with the Turkish invasion of Cyprus (Faucompret and Konings, 2008: 24-29). In spite of this situation the proposals for integration were as recurrent as the European Community's refusals. The organisation justified its position with the political and economic instability of the country. Still, in 1996 an agreement on customs union entered into force and in 1999, in the Helsinki Summit, Turkey was given the candidate status, for being considered that the country already fulfilled the majority of the Copenhagen criteria. As a matter of fact, other two factors are suspected to be involved in this positive movement: firstly, because of the CEEC's acceptance in NATO, being Turkey one of its members; secondly, the Greek allowed that status to Turkey, once granted that Cyprus would join the Community (Idem, 28; Fernandes, 2005: 131).

In March 2001 an Accession Partnership is signed and in the next year the Turkish government creates the "National Programme for the Adoption of the Acquis", followed by a considerable reforming effort: 34 constitutional amendments in 2001, and a new Civil Code considerable changes in sensitive areas, like the Human Rights and some freedoms – "These reforms were the first crucial responses to EU conditionality." (Düzgit and Keyman, 2007: 73). As an incentive, the EU raises the financial pre-accession assistance during the following years, also thanks to the impetus provided by the AKP, the opposition and the civil society, all of them committed to this project, despite the internal obstacles some tried to lift (Idem: 76-79). Yet, the Turkish efforts were rewarded by the positive judgment of the 2004 Progress Report that allowed the European Council of that same year to give green light to the opening of the accession negotiations (Faucompret and Konings, 2008: 45).

**Graph 1 – Bulgaria and Turkey's performances compared**



**Graph 2 – Romania and Turkey's performances compared**



Grey - Bulgaria; Black - Turkey

Source: Transformation Atlas 2010, Bartelsmann Stiftung

Düzgit and Keyman (2007: 74) assess this long process: “As can be seen from the brief description of events given above, the role of the EU triggering the steps towards a more consolidated democratic system is undeniable.” In fact, that was how it worked in the considered period. Nonetheless, after being overcome by Greece, the Iberian countries and by all the other enlargement processes that in the meanwhile took place, what could have been the impact of the last one? As it is known, Romania and Bulgaria are geographically closed to Turkey and, for the Turks, their performances were not sufficiently better to justify the integration. Graphs 1 and 2, built with the tool available at the *Bartelsmann Stiftung* website, show a comparison between the three countries.

In relation to Bulgaria, for example, most indicators have been better performed in this already EU-member: the socioeconomic level, the stability of the democratic institutions, the rule of law, political participation and stateness are the ones where the hiatus is more visible (and the ones more important in terms of democracy). Still, the difference is almost always about one point out of ten. However, in all the other indicators both countries are quite even: notice that except the political and social integration, the others relate directly to the economic performances – so many times highlighted as an obstacle to the Turkish integration.

Regarding Romania, we find a similar situation, but the difference between the two neighbours is not as remarkable as in the previous case. Overall in the economic domain, Turkey performs as good as or better than Romania. In socio-political terms, except for the socioeconomic level, Turkey is very closed or even sometimes at the same stage (political and social integration, stability of democratic institutions and the rule of law are good examples).

A more detailed study was developed by Nicholas Sarokhanian and Yannis Stivachtis and it was exclusively based on a comparative approach regarding the European Commission Annual Progress Reports of Turkey, Bulgaria and Romania:

“In an effort to emphasize that Turkey has, so far, been unjustly left outside the European Union, many have argued that when compared to Bulgaria and Romania, Turkey scores better in its fulfilment of the Copenhagen political criteria than the other two, which joined the EU on 1 January 2007.” (Sarokhanian and Stivachtis, 2008: 279)

The authors compare the different chapters of the Reports individually and recognise, for example, that in relation to both countries, Turkey needs some improvement in the fighting against corruption and transparency (Idem: 283) – two important features of the rule of law. However, it is noticed that the executive branch of the Turkish public administration is better than the one of Romania (Idem: 284). The critics regarding the implementation of the *acquis* in terms of the judicial system were similar to Romania’s and that, in this field, “At the time of accession of

Bulgaria and Romania, Turkey was at least at the same level of meeting the criteria or even further along" (Idem: 286). In what comes to anti-corruption measures, the authors understood from the reports that, although there are some concerns with this area in Turkey, it is not comparable to the "major structural threat" that corruption represents in Bulgaria and Romania (Idem: 287).

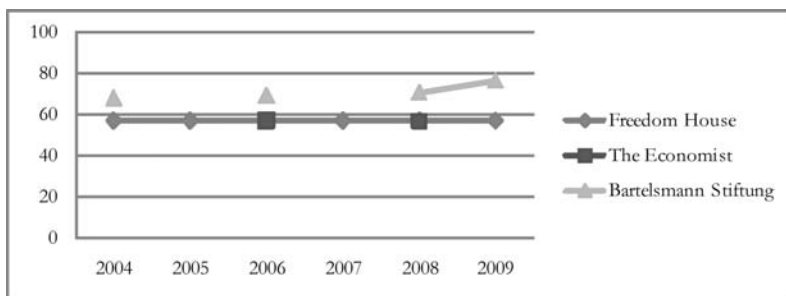
Many other fields are scrutinised by the authors: on the one hand, for instance, human rights are the Achilles' heel for Turkey (Idem: 288); on the other hand, in terms of civil and political rights, "Turkey shows greater advancements in most areas when compared to Romania and it is also farther advanced than Bulgaria in some realms" (Idem: 292), as it also happens in the domain of economic, social and cultural rights.

After having analysed the various chapters, the researchers recognised that, despite the need for some further changes in the Turkish society, this country fulfils the political Copenhagen criteria, concluding that "The progress shown is comparable to the relative statutes of Bulgaria and Romania when they acceded." (Idem: 299). Truth is that the differences between both countries were not that remarkable and it will be our aim in the next section to find out if that caused a lack of motivation in the Turkish democratic commitment.

### The Evolution of Turkey's Democratic Commitment

In terms of a general oversight in relation to the Turkish democracy, in Graph 3 all the indexes put the status of the system in this country above the line of the 50 points. The existence of a democracy seems therefore accepted by the three consulted sources. Given our central democratic division, in fact, Turkey does not seem to be just an electoral democracy; notice that for the "Transformation Index" from the *Bartelsmann Stiftung*, it comes close to 80. Are we thus talking about a

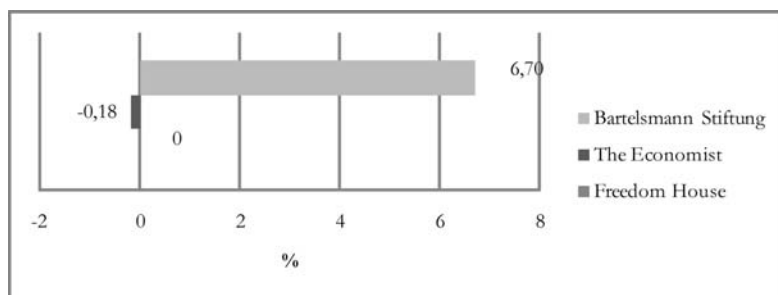
Graph 3 – General democracy index (Turkey, 2004-2009)



transition or a democratic consolidation? According to what we have been arguing, the transition includes the antecedents and the moment of the regime change in itself – since 1923, Turkey has a liberal Constitution: for many it is a sign that it has already moved in the direction of the consolidation. But if we raise our standards up, only with the democratic improvements brought by the last decades, it seems to be wise to consider a democratic consolidation. Some reasons point in that direction: a) the EU’s measures and conditionality policies are demanding from the point of view of democracy and in 2004 the negotiations were opened; b) although we refer to consolidation, it does not imply a constant improvement in the quality of the political system; c) according to Raik (2005: 569), the studies on the international dimensions of the transitions fail when focusing on the phases of the regime change, as the EU integration can only start after transition is complete, that is, when it starts to consolidate.

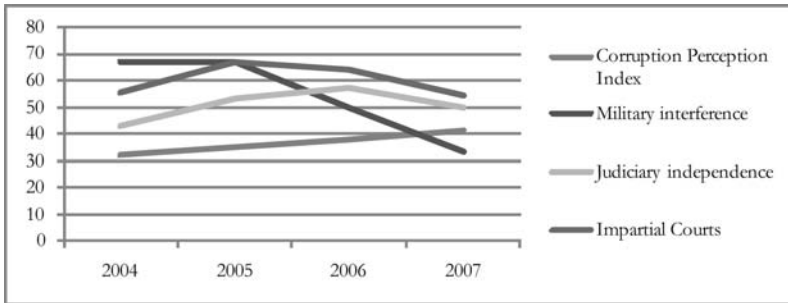
Examining the data provided by Graph 4, we realise that the different institutions reveal contradictory values: for the *Bartelsmann Stiftung*, the evolution was positive given the rise of 6.7% of the Turkish democratic performance; however for the *Freedom House*, the progress was null, and for *The Economist* there was a retrocession of -0.18%. Once we have this contradiction in our hands, an individual analysis of the already defined dimensions seems to be more accurate to assess this democracy.

**Graph 4** – General democracy index variation rates between two periods (Turkey, 2004-2009)



Corruption is the first indicator and the only one that showed an interrupted growth since 2004 (Graph 5). Both for *Transparency International* and for the *Freedom House* the movement was positive, but always with values in the negative field or very close to the threshold. Nevertheless, in the Progress Reports the conclusions were different: in the first three years, the signature and ratification of conventions, and the adoption of specific and concrete measures aren’t obscured by the existing gaps; in all those years, the reports refer “some progress” (European Commission, 2004: 28; 2005: 17; 2006: 59). This pattern is not found from 2007 to 2009 though:

Graph 5 – The rule of law in Turkey (2004-2007)



“limited progress” (Idem, 2007: 59; 2008: 67; 2009: 12) is the expression used in the documents, conveying the idea of a contrary tendency to the one given by the quantitative data. In that sense, we can argue that this is an unstable domain of the Turkish democracy. Despite the positive evolution showed by the graph, the values do not even reach the middle of the scale; on the other side, the EU presents a negative tendency, pointing the fingers to the failures of the fight against corruption – in 2007 Turkey did not implement the measures of the Group of States Against Corruption and was criticised by the practice of bribes.

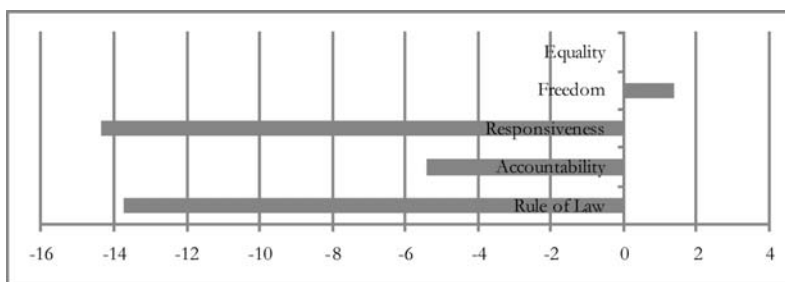
Regarding the military intervention, the same graph illustrates an opposite tendency: since 2005, the country's performance in this area has suffered an accentuated and continuous decrease, according to the data from the *Economic Freedom of the World*. This same opinion is shared by the European Commission – the institution praises the effort and the results of the measures on the civilian control over the military and on the decrease of their influence on politics. The reports mention progresses, namely vis-à-vis the National Security Council, whose action was constrained and where the number of civilians was augmented. (Idem, 2004: 21-23; 2005: 14). However, in 2006 there is not as much optimism as in previous years (“limited progress”), and in 2007 and 2008 there is a clear inversion of the assessment: “overall no progress” (Idem, 2007: 9; 2008: 9). In 2009 there are signs of slight improvement.

The last issue raised by the rule of law is the judiciary, for which the graph describes an enhancement until 2006 and a decrease of the quality after that year. The Progress Reports, from 2004 to 2006, highlight the positive adopted measures in this domain, especially regarding the new Penal Code, the establishment of the Justice Academy, and the application of the European Convention on Human Rights. In 2006, the Commission wrote: “Overall, there was continued progress in the area of judicial reform” (Idem, 2006: 10). But in the next year, although they recognise the improvements at the judicial efficiency, the document reports a special concern on the system's independence (Idem, 2007: 10) and impartiality that are

reiterated in 2008 (Idem, 2008: 10) and in 2009 (Idem, 2009: 9). As a result, in what comes to the rule of law, its weaknesses and lack of solidity were revealed; almost all indicators noted a deterioration of the quality of this dimension's elements, especially since 2006. Overall, and as is shown by Graph 6, built with the average of all the indicators, the evolution from the first to the second period was pretty negative, almost reaching a decrease of about 14%.

Again in contradiction, as the Graph 7 shows, the data related to the accountability indicators diverge: a slight improvement according to the *Freedom House*, and a significant break in the governmental performance for *The Economist*. Yet, both are above the 50 threshold, in a green zone.

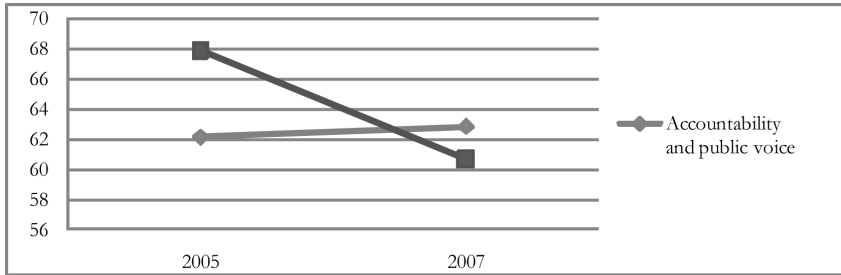
Graph 6 – Variation rate per dimension



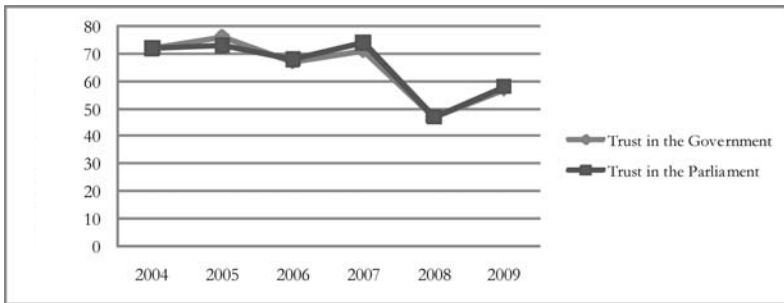
In the Progress Reports, the section regarding the government was specially taken into consideration: in every single year, the European Union considered that the executive was both democratically elected and very deeply engaged in the integration process, accomplishing the necessary reforms in accordance with that. They also reported the cooperation with the main opposition party, both keeping their electoral promises. Furthermore, the documents highlighted the large voter turnout and the renewed trust in the AKP in the second elections, what meant the satisfaction with the governmental performance (Idem, 2004: 20; 2005: 11; 2006: 6; 2007: 7; 2008: 7; 2009: 8). Thereupon, this seems to be a relatively successful domain, but also pretty difficult to evaluate. Still, the evolution between the two periods ended up being negative, due to *The Economist's* data (Graph 6).

In order to assess the responsiveness, the third dimension of the table, we analysed the popular trust in two national institutions (Graph 8): the Parliament and the Government, as we found relevant to estimate the way their performance is or is not in accordance with the demands and wishes of the electorate. Both lines developed a parallel and very close route, but also both with an elevated degree of instability – in each year the tendency inverted. The strength of the 2008 fall, however, gave a negative connotation to the evolution between the two periods.

**Graph 7 – Accountability in Turkey (2005-2007)**



**Graph 8 – Responsiveness in Turkey (2004-2009)**



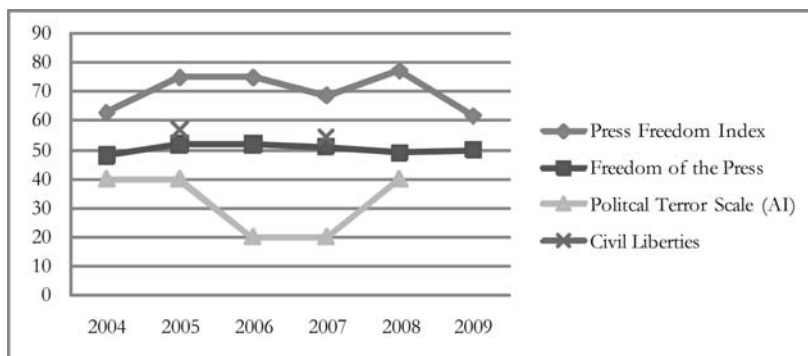
This situation does not become clearer with the reading of the Progress Reports, once they are not critical about these organs and they only practically refer to their democratic character, not allowing further conclusions.

On the contrary, the next domain is far more complex: freedom is expressed through a wide range of possible indicators, namely the ones represented in Graph 9, and the interpretation of those values should be very careful, as diverse issues are at stake. The freedom of the press is the first one to be studied and according to the used sources, although they diverge in the degree of freedom, the progress between the two periods is negative. For the European Commission, the performance in terms of this kind of freedom was pretty unstable: on the one hand, Turkey was able to reach some improvements, but, on the other hand, there still are recurrent constraints on the non-violent expression of opinion. The Commission states some improvements in many years, but always shows its concern regarding this sector, such as the excessively high fines, excessive prosecutions and convictions, etc. (Idem, 2004: 38; 2005: 25; 2006: 14; 2007: 14; 2008: 16; 2009: 18).

The second element is related to the political rights – persecutions, torture and ill-treatment are some indicators investigated by the International Amnesty, whose



Graph 9 – Freedom in Turkey (2004-2009)

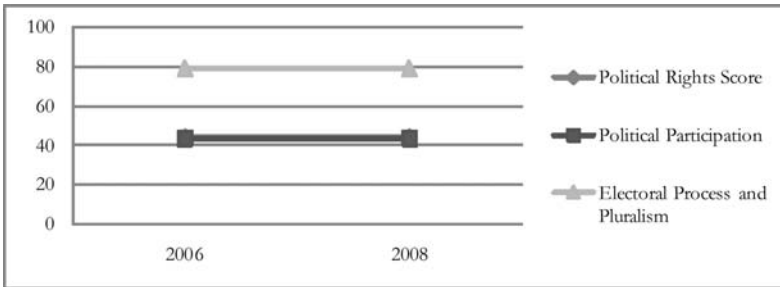


reports negatively assess the Turkish fulfilment, especially in 2006 and 2007, where a more accentuated decline was felt. The European Commission shares a different opinion though: for the Union, Turkey always spent a great effort on the resolution of these problems, having adopted since 2004 a 0-tolerance policy with practical effects achieved; however, in 2008 and 2009, the number of reported cases increased, as well as the concerns about the impunity of the authors of these crimes. Hence, the governmental “limited efforts” are considered the main responsible for this situation in the last years (Idem, 2008: 14; 2009: 16).

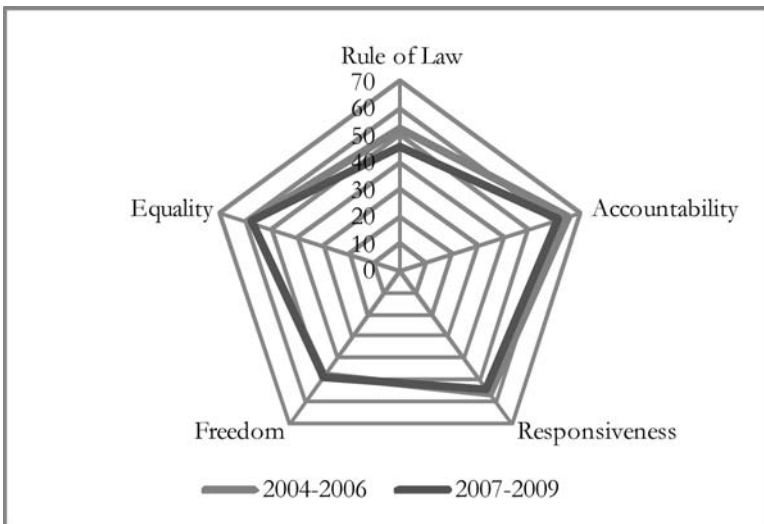
In what comes to civil liberties, the *Freedom House* has also registered a negative trend. However, as we can understand from the graphs, it was a slight negative trend and this dimension always kept the positive results. In the European Commission Reports, the results regarding the religious and of assembly freedoms were similar: the first has shown some progress, although limited by the persistence of the problem felt by non-Muslim groups (except in 2009); the second was also marked by improvements throughout the years, especially in terms of the legal framing. There still are nevertheless obstacles in practice to be overcome. On the whole, as shown by Graph 6, the freedom field evolved positively. Apart from the noticed failures in the different domains, the efforts on the reforms promoted some not very accentuated but real positive effects. Even though, for the effective consolidation of the new reality, more than only these formal changes are necessary: the familiarisation of the population with the new principles, their internalisation and application in everyday life are crucial steps to be taken.

The last dimension, equality, wasn’t able to be easily detected in the Progress Reports given their specificity. Yet, some general considerations can be made, having in mind Graph 10: a) in the three indicators used, there was no variation; b) only the electoral process and pluralism registered a solid punctuation, almost in

**Graph 10** – Equality in Turkey (2006, 2008)



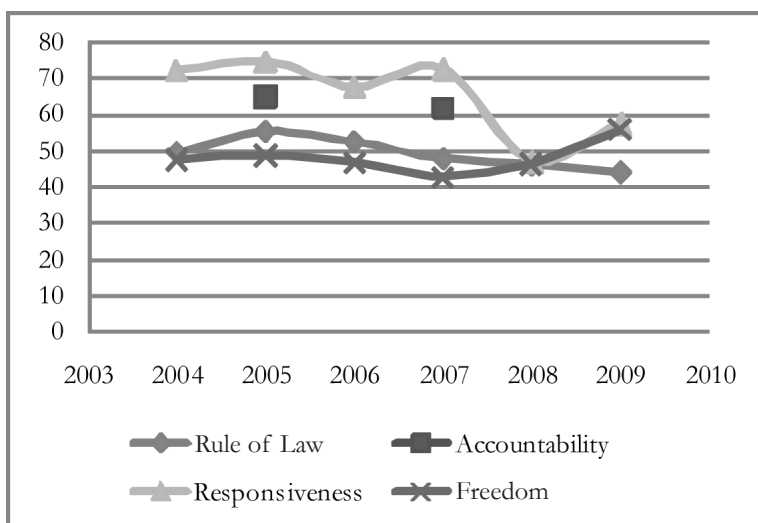
**Graph 11** – The evolution of Turkey democracy in the two periods



the order of the 80 points; c) the other two were below the minimum threshold. For these reasons, we consider this area to be very difficult to assess and to draw some conclusions from.

Graph 11 shows us a comparative approach with the evolution of each one of the dimensions between the two periods. And as we verified, although equality and freedom kept similar or have slightly improved, the other three dimensions suffered a retrocession in the second period. This development can even be more clearly appreciated in the already known Graph 6, where it is also represented and which confirms the above mentioned conclusions. Graph 12 makes available the annual progress of each field. We emphasise: a) the volatility of the different dimensions in time; b) the lack of a clear pattern of growth or retrocession; c) overall and in general, we are able to notice a decrease since 2006 in almost all dimensions (responsive is

**Graph 12 – Annual evolution per dimension**



the exception, as it only starts to decrease in the next year), a convergence in 2008 with smaller values and distinctive behaviours in 2009. Once again, we reiterate that there is no clear and pure pattern, but we can draw some conclusions from the general tendency of decrease in the second period. Thus, and using the available data, some reflections and deductions might be risked: what kind of democracy is present in Turkey? Is this country going through a process of completing or deepening its democracy? And how can we assess the development of Turkey's effort during the periods? What was after all the effect of the 2007 enlargement?

## Conclusion

Attending to the performance of the Turkish society in the different fields and the recent reforms and improvements, we tend to believe that it is not a merely electoral democracy anymore, finding itself in the way to the consolidation of the liberal nature of its regime. There is, we can state, a certain hybridism that allows us to locate it in the movement of completing its regime. In other words, the Turkish democracy has already abandoned the electoral type and is getting closer to the liberal one.

We believe that it is wise to argue that there is, in fact, a negative progress of the Turkish effort on its own process of democratic consolidation, naturally very tightly linked to the accession to the EU, reflected by the results of those changes

that were less visible during the period from 2007 to 2009. Thus, we consider that the preferences and interests of the country, as result of the constant interactions, changed: until 2006/2007, there was a shift from a prior phase of carelessness to a proactive effort; then, after 2007, again to despondency.

The reasons that underlie these changes are many, but we recognise that Turks' ideas and perceptions were significant to that negative movement. After the promise of opening the negotiations of accession (that worked like a "carrot") there was a doubled effort to make the needed reforms. Nevertheless, after having reached that "carrot", and perceiving the accession of two countries geographically close and whose political and economic performances the Turks did not regard as much different as theirs, their interpretation of these facts might have originated a shift in their behaviour, now less committed to the closeness to Europe. Notice that, in the last years, that movement coincided with a reinforcement of Turkey's regional influence on the Middle East – the mediation efforts in the case of Iran and the nuclear question, in the opposition to the Gaza blockade and the flotilla incident are good examples, regarded by many as a "return to Asia".

In fact, the data appears to show a retrocession; eventually it consists in a deceleration of the reforms' pace, and in that case we would need more data to confirm, mainly related to 2008 and 2009. However, it does not deny the EU influence on the Turkish reality; on the contrary, such is visible in many occasions and contexts. Still, there is a strong tendency to think that one of the possible explanations of the general negative evolution might be the lack of enthusiasm caused by the 2007 enlargement: note that some authors, like Levitz and Pop-Elaches (2010: 479-480), argue that even after accession the effort on the reforms might possibly slow down, but does not stop or retreat. It calls into question the theory that defends that, after the opening of the negotiations, Turkey relaxed from its effort. Besides, the negotiations were allowed after the 2004 Report, and in 2005 and 2006 there was still an intense rhythm. We should also not forget the controversial discourse inside the European Union: the Commission is more permissive and optimistic, but the Council is divided and refuses consecutively the approach to Turkey, postponing *sine die* a final decision – France, Germany and Greece constitute the nucleus of that side.

Although the study has left some open ends, which were beyond the scope of the theoretical framework chosen and that need to be further deepened, we consider that these conclusions are willing to be considered a possible answer to the initial doubts, given the theoretical outline and the developed analysis and interpretation. Thus, we subscribe and support these results, waiting for new approaches to this question.

Split between two continents, Turkey is very likely to be in the coming time a lively motive for debate inside the EU, among academics and the population in

general, as it raises important questions related to the European identity, limits and nature. However, the divergent signs the Union has sent do not contribute to the necessary harmony to the societal transformations that the EU demands. Thus, it urges more coherence in its action in relation to Turkey, in order to promote the alterations that the European Union stands for or to take the “stick” away if it cannot assure the presence of the “carrot”.

## References

- Bertelsmann Stiftung (2004). *Bertelsmann Transformation Index 2003 – Turkey Country Report*, Gütersloh. <http://bti2003.bertelsmann-transformation-index.de/147.0.html?&L=1> [2010.08.16]
- Bertelsmann Stiftung (2007). *Bertelsmann Transformation Index 2006 – Turkey Country Report*, Gütersloh. <http://bti2006.bertelsmann-transformation-index.de/147.0.html?L=1> [2010.08.16]
- Bertelsmann Stiftung (2010). *Bertelsmann Transformation Index 2009 – Turkey Country Report*, Gütersloh. <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/147.0.html?&L=1> [2010.08.16]
- Bühlmann, Marc; Merkel, Wolfgang; Wessels, Bernhard (2007). “The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies”, National Center for Competence in Research, *Working Paper* no. 10. <http://www.nccr-democracy.uzh.ch/publications/workingpaper/pdf/WP10.pdf> [2010.07.01].
- Diamond, Larry (2003). “Can the Whole World Become Democratic? Democracy, Development, and International Policies”, Center for the Study of Democracy, University of California, April. <http://www.escholarship.org/uc/item/7bv4b2w1> [2010.06.07].
- Düzgit, Senem; Keyman, E. (2007). “Europeanization, Democratization and Human Rights in Turkey” in LaGro, Esra; Jørgensen, Knud (eds.) *Turkey and the European Union: Prospects for a Difficult Encounter*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 69-89.
- European Commission (2004). 2004 Regular Report on Turkey’s progress towards accession, COM(2004) 656 final, Brussels, October 6. [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2004/rr\\_tr\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_tr_2004_en.pdf) [2010.08.16]
- European Commission (2005). Turkey 2005 Progress Report, COM(2005) 561 final, Brussels, November 9. [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key\\_documents/reports\\_2005\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_2005_en.htm) [2010.08.16]

- European Commission (2006). Turkey 2006 Progress Report, COM(2006) 649 final, Brussels, November 8. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/nov/tr\\_sec\\_1390\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/tr_sec_1390_en.pdf) [2010.08.16]
- European Commission (2007). Turkey 2007 Progress Report accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008, COM(2007) 663 final, Brussels, November 6. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2007/nov/turkey\\_progress\\_reports\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf) [2010.08.16]
- European Commission (2008). Turkey 2008 Progress Report accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009, COM(2008) 674 final, Brussels, November 5. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press\\_corner/key-documents/reports\\_nov\\_2008/turkey\\_progress\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/turkey_progress_report_en.pdf) [2010.08.16]
- European Commission (2009). Turkey 2009 Progress Report accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010, COM(2009) 533 final, Brussels, October 10. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/tr\\_rapport\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/tr_rapport_2009_en.pdf) [2010.08.16]
- The Economist (2006). *The Economist Intelligence Unit's index of democracy*. [http://www.economist.com/media/pdf/democracy\\_index\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/democracy_index_2007_v3.pdf) [2010.08.16]
- The Economist (2008). *The Economist Intelligence Unit's index of democracy*. <http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf> [2010.08.16]
- Emerson, Michael; Noutcheva, Gergana (2004). "Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation", *Centre for European Policy Studies*, Working Document no. 214, November. <http://www.ceps.eu/files/book/1175.pdf> [2010.08.08]
- Epstein, David; Bates, Robert; Goldstone, Jack; Kristensen, Ida; O'Halloran, Sharyn. (2006). "Democratic Transitions", *American Journal of Political Science*, 50(3), July, pp. 551-569. <http://www.jstor.org/stable/3694234> [2010.05.04].
- Epstein, Susan; Serafion, Nino; Miko, Francis (2007). "Democracy Promotion: Cornerstone of US Foreign Policy?", *Congressional Research Service*, Report for US Congress, December 26. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34296.pdf> [2010.07.01].
- Eurobarometer (2004). *Public Opinion in the European Union*, European Commission Directorate General Communication, Standard Eurobarometer, 61, July. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb61/eb61\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.htm) [2010.08.16]
-

- Eurobarometer (2005). *Public Opinion in the European Union*, European Commission Directorate General Communication, Standard Eurobarometer, 63, July. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb63/eb63\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63_en.htm) [2010.08.16]
- Eurobarometer (2006). *Public Opinion in the European Union*, European Commission Directorate General Communication, Standard Eurobarometer, 65, July. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb65/eb65\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_en.htm) [2010.08.16]
- Eurobarometer (2007). *Public Opinion in the European Union*, European Commission Directorate General Communication, Standard Eurobarometer, 67, July. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb67/eb67\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_en.htm) [2010.08.16]
- Eurobarometer (2008). *Public Opinion in the European Union*, European Commission Directorate General Communication, Standard Eurobarometer, 69, July. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb69/eb69\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_en.htm) [2010.08.16]
- Eurobarometer (2009). *Public Opinion in the European Union*, European Commission Directorate General Communication, Standard Eurobarometer, 71, July. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb71/eb71\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb71/eb71_en.htm) [2010.08.16]
- Faucompret, Eric; Konings, Jozef (2008). *Turkish Accession to the EU: Satisfying the Copenhagen Criteria*. New York: Routledge.
- Fernandes, José (2005). *Turquia: Metamorfoses de Identidade*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Freedom House (2004). *Freedom in the World – Country Report: Turkey*, 2004 Edition. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2004&country=3046> [2010.08.16]
- Freedom House (2004a). *Freedom of the Press – Country Report: Turkey*, 2004 Edition. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2004> [2010.08.16]
- Freedom House (2005). *Freedom in the World – Country Report: Turkey*, 2005 Edition. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2005&country=6851> [2010.08.16]
- Freedom House (2005a). *Countries at the Crossroads – Country Report: Turkey*, 2005 Edition. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=2&ccrpage=8&ccrcountry=103> [2010.08.16]
- Freedom House (2005b). *Freedom of the Press – Country Report: Turkey*, 2004 Edition. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2005> [2010.08.16]

- Freedom House (2006). *Freedom in the World - Country Report: Turkey*, 2006 Edition. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2006&country=7077> [2010.08.16]
- Freedom House (2006a). *Freedom of the Press – Country Report: Turkey*, 2004 Edition. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2006> [2010.08.16]
- Freedom House (2007). *Freedom in the World - Country Report: Turkey*, 2007 Edition. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2007&country=7291> [2010.08.16]
- Freedom House (2007a). *Countries at the Crossroads – Country Report: Turkey*, 2007 Edition. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=140&edition=8&ccrpage=37&ccrcountry=173> [2010.08.16]
- Freedom House (2007b). *Freedom of the Press – Country Report: Turkey*, 2004 Edition. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2007> [2010.08.16]
- Freedom House (2008). *Freedom in the World - Country Report: Turkey*, 2008 Edition. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2008&country=7508> [2010.08.16]
- Freedom House (2008a). *Freedom of the Press – Country Report: Turkey*, 2004 Edition. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2008> [2010.08.16]
- Freedom House (2009). *Freedom in the World - Country Report: Turkey*, 2009 Edition. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2009&country=7722> [2010.08.16]
- Freedom House (2009a). *Freedom of the Press – Country Report: Turkey*, 2004 Edition. <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2009> [2010.08.16]
- Giddens, Anthony (2000). *Sociologia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gomes, Teresa (2008). “A democratização dos Balcãs: o caso da Macedónia”. *Relações Internacionais*, IPRI, n.º 20, Dezembro, pp. 69-83.
- Göksel, Nilüfer; Çepel, Zühal (2006). “European Neighbourhood Policy and Democracy Promotion”, *Third Pan-European Conference*, European Consortium for Political Research, Istanbul, Setembro. <http://www.jhubc.it/ecpr-istanbul/virtualpaperroom/062.pdf> [2010.06.12]



- Gwartney, James; Lawson, Robert (eds) (2009). *Economic Freedom of the World – 2009 Annual Report*, Vancouver: Economic Freedom Network. [http://www.free-theworld.com/2009/reports/world/EFW2009\\_BOOK.pdf](http://www.free-theworld.com/2009/reports/world/EFW2009_BOOK.pdf) [2010.08.16]
- Jagers, Keith; Gurr, Ted (1995). "Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data", *Journal of Peace Research*, November, pp. 469-482, <http://www.jstor.org/stable/425616> [2010.06.04].
- Levitz, Philip; Pop-Elaches, Grigore (2010). "Why No Backsliding? The European Union's Impact on Democracy and Governance Before and After Accession", *Comparative Political Studies*, 43(4), pp. 457-485, <http://cps.sagepub.com/content/43/4/457> [2010.07.17]
- Morlino, Leonardo (2002). "What is a "Good" Democracy? Theory and Empirical Analysis", Conferência *The European Union, Nation State, and the Quality of Democracy: Lessons from Southern Europe*, Outubro/November, University of California, Berkley. [http://ies.berkeley.edu/research/files/CP02/CP02-What\\_is\\_Good\\_Democracy.pdf](http://ies.berkeley.edu/research/files/CP02/CP02-What_is_Good_Democracy.pdf) [2010.07.01].
- Pasquino, Gianfranco (2010). *Curso de Ciência Política*. Cascais: Princípia, 2.<sup>a</sup> ed.
- Pridham, Geoffrey; Vanhanen, Tatu (eds.) (2003). *Democratization in Eastern Europe: Domestic and International Perspectives*. London/Nova York: Routledge.
- Raik, Kristi (2004). "EU Accession of Central and Eastern European Countries: Democracy and Integration as Conflicting Logics", *Eastern European Politics and Societies*, 18 (4), pp. 567-594.
- Raik, Kristi (2006). "A bleak version of enlargement: The EU's democracy promotion policy in the eastern neighbourhood" in Kasekamp, Andres (ed.) *Estonian Foreign Policy Yearbook 2006*. Tallin: Estonian Foreign Policy Institute, pp. 27-50.
- Reporters Without Borders (2009). *Press Freedom Index 2009*. <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2009,1001.html> [2010.08.16]
- Reporters Without Borders (2008). *Press Freedom Index 2008*. [http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id\\_rubrique=33](http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id_rubrique=33) [2010.08.16]
- Reporters Without Borders (2007). *Press Freedom Index 2007*. [http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id\\_rubrique=34](http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id_rubrique=34) [2010.08.16]
- Reporters Without Borders (2006). *Press Freedom Index 2006*. [http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id\\_rubrique=35](http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id_rubrique=35) [2010.08.16]
- Reporters Without Borders (2005). *Press Freedom Index 2005*. [http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id\\_rubrique=549](http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id_rubrique=549) [2010.08.16]

- Reporters Without Borders (2004). *Press Freedom Index 2004*. [http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id\\_rubrique=550](http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id_rubrique=550) [2010.08.16]
- Sarokhonian, Nicholas; Stivachtis, Yannis (2008). "Fulfilling the Copenhagen Political Criteria: A Comparison between Turkey, Bulgaria and Romania" in Müftüler-Baç, Meltem; Stivachtis, Yannis (eds.) *Turkey-European Union Relations*. Plymouth: Lexington Books, pp. 279-301.
- Schedler, Andreas (1998). "What is Democratic Consolidation?", *Journal of Democracy*, 9(2), April, pp. 91-107. <http://psweb.sbs.ohio-state.edu/faculty/mcoop-er/ps744readings/schedler.pdf> [2010.07.01].
- Schimmelfennig, Frank; Scholtz, Hanno (2008). "EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood: Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange", *European Union Politics*, 9(2), pp. 187-215. <http://eup.sagepub.com/content/9/2/187> [2010.07.17]
- Simmons, Beth; Martin, Lisa (2005). "International Organizations and Institutions" in Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas; Simmons, Beth. (eds) *Handbook of International Relations*. London/Thousand Oaks/New Delhi: SAGE Publications, pp. 192-211.
- Soares, Andreia (2009). "O processo de alargamento da UE: problemáticas e desafios" in Costa, Carla; Ferreira, Marcos; Pereira, Maria João; Soares, Andreia (org.), *A União Europeia como Actor Global: Dimensões Económicas e Normativas da Política Externa Europeia*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pp. 97-166.
- Sjursen, Helene (2007). "Doing good in the World? Reconsidering the Basis of the Research Agenda on the EU's Foreign and Security Policy", *RECON Online Working Paper 2007/09*. <http://reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONWorkingPapers.html> [2011.05.26].
- Tafel, Heather (2008). "The EU as a Democracy Promoter: EU Identity, Leverage, and Institutions", *Annual Meeting of the International Studies Association*, San Francisco, March. [http://www.allacademic.com/meta/p253382\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p253382_index.html) [2010.07.17]
- Transparency International (2004). *Corruption Perceptions Index 2004*. [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2004](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2004) [2010.08.16]
- Transparency International (2005). *Corruption Perceptions Index 2005*. [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2005](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005) [2010.08.16]
- Transparency International (2006). *Corruption Perceptions Index 2006*. [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2006](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006) [2010.08.16]
-

- Transparency International (2007). *Corruption Perceptions Index 2007*. [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2007](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007) [2010.08.16]
- Transparency International (2008). *Corruption Perceptions Index 2008*. [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2008](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008) [2010.08.16]
- Transparency International (2009). *Corruption Perceptions Index 2009*. [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009) [2010.08.16]
- Walmsely, Roy (org.) (2004). *World Prison Population List*, 5<sup>th</sup> Edition, International Centre for Prison Studies, King's College, London. <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/r234.pdf> [2010.08.16]
- Walmsely, Roy (org.) (2005). *World Prison Population List*, 6<sup>th</sup> Edition, International Centre for Prison Studies, King's College, London. <http://www.building-block.org/world-prison-population-list-2005.pdf> [2010.08.16]
- Walmsely, Roy (org.) (2006). *World Prison Population List*, 7<sup>th</sup> Edition, International Centre for Prison Studies, King's College, London. <http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/world-prison-pop-seventh.pdf> [2010.08.16]
- Walmsely, Roy (org.) (2008). *World Prison Population List*, 7<sup>th</sup> Edition, International Centre for Prison Studies, King's College, London. [http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/wppl-8th\\_41.pdf](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/wppl-8th_41.pdf) [2010.08.16]
- Zielonka, Jan (2006). *Europe as Empire: the nature of the enlarged European Union*. Oxford: Oxford University Press.

# A Problemática da Radicalização Islamista: Desafios Conceptuais e Dificuldades Práticas no Contexto Europeu

Sandra Liliana Costa

*Doutoranda em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade do Minho, onde desenvolve uma tese sobre o Pensamento Islamista Contemporâneo e a Jihad Global na Europa. Mestrado em Política Internacional na Universidade Libre de Bruxelles. Licenciatura em Estudos Europeus na Faculdade de Letras da Universidade do Porto.*

Maria do Céu Pinto

*Professora Associada com Agregação da Universidade do Minho. Diretora do Curso de Relações Internacionais e do Programa de Mestrado em Relações Internacionais.*

## Resumo

Se, como escreveu Gilles Kepel, “a batalha mais importante na guerra pelas mentes dos muçulmanos durante a próxima década vai ser travada, não na Palestina ou no Iraque, mas nas comunidades de crentes nos subúrbios de Londres, Paris e outras cidades europeias”, a questão da radicalização assume importância vital para a Europa. A diversidade de movimentos islamistas existentes em solo europeu, com diferentes objetivos e modus operandi, obrigam as autoridades a estudarem a abordagem mais adequada para lidar com os desafios que cada grupo coloca ao Estado e à sociedade. Simultaneamente, a questão da radicalização tem subjacente um desafio conceptual, devido às diferentes definições formais e informais do fenómeno adotadas. Estas dinâmicas determinam a gestão das relações com os grupos islamistas e evidenciam a complexidade inerente à formulação de estratégias de contraradicalização.

## Abstract

*The Issue of Islamic Radicalization: Conceptual Challenges and Practical Difficulties in the European Context*

*If, as Gilles Kepel wrote, “the most important battle in the war for Muslim minds during the next decade will be fought not in Palestine or Iraq, but in these communities of believers on the outskirts of London, Paris and other European cities”, the issue of radicalization is of vital importance for Europe. Considering the variety of Islamist movements in Europe, with different aims and modus operandi, authorities look for the most suitable approach to deal with the challenges each group represents to the State and society. Simultaneously, the issue of radicalization involves a conceptual challenge, due to the different formal and informal definitions of the phenomenon adopted by different authorities. These dynamics influence the type of relations established with Islamist groups and illustrate the complex task of formulating counter-radicalization strategies.*

## Introdução

O terrorismo de origem islamista é uma das ameaças atuais à segurança e ao sistema democrático na Europa. O combate àquele coloca alguns desafios, pois constata-se que, atualmente, aquele tipo de terrorismo é um fenómeno interno, perpetrado por pessoas que cresceram e vivem na Europa e não somente uma importação de outras áreas geográficas. Adicionalmente, a complexidade do ambiente securitário aumenta com o avanço e o acesso às novas tecnologias de informação e comunicação, as quais oferecem aos indivíduos alienados uma explicação para os seus problemas, uma plataforma para expor o seu pensamento e um meio de contacto com outras partes do globo. Verifica-se, ainda, uma evolução da ameaça em resposta aos próprios desenvolvimentos dos mecanismos de combate ao terrorismo.

O reconhecimento de que nem o desmantelamento de redes e células terroristas em solo europeu, nem as medidas de segurança implementadas conseguiriam fornecer uma solução a longo prazo para a ameaça enfrentada por alguns países, contribuiu para a incorporação de um importante vetor nas respetivas estratégias de contraterrorismo: o combate ao fenómeno da radicalização e o desenvolvimento de táticas e instrumentos próprios para lidar com as diferentes raízes e ameaças representadas pelo Islamismo radical.

Contudo, a complexidade do combate à radicalização islamista começa com a própria conceptualização deste fenómeno e com a incapacidade de se encontrar uma definição consensual para aquele. O modo como as autoridades compreendem a radicalização depende essencialmente da realidade existente numa determinada área e período temporal, da natureza da ameaça e da perceção de inimigo. Esta problemática é influenciada por desafios e desenvolvimentos ideológicos externos e pela variedade de correntes islamistas existentes na Europa, sendo que estas têm diferentes implicações a nível social, político e cultural. Adicionalmente, a radicalização é um processo gradual, complexo e dinâmico. A multiplicidade de fatores que conduzem àquele varia de acordo com os indivíduos, não terminando necessariamente na concretização de atos violentos (Precht, 2007: 32; Borum, 2011: 38). O processo que conduz um islamista jihadista à realização de ações terroristas é o corolário de uma combinação de fatores que, no seu conjunto, explicam a razão que faz com que jovens muçulmanos estejam dispostos a realizar ataques terroristas (Lia, 2004; Sageman, 2008).

As comunidades muçulmanas são, muitas vezes, envolvidas nos esforços das autoridades que visam conter a disseminação de ideias antidemocráticas e eliminar a perpetração de atos violentos por parte de indivíduos que se movimentam nas suas franjas (Vidino, 2009: 62). Contudo, estas mostraram-se parceiros difíceis devido à fragmentação que as caracteriza. A crise de representatividade que afeta muitas das

comunidades em vários países europeus foi aproveitada por organizações ligadas ou influenciadas por movimentos islamistas, os quais estão presentes na Europa há várias décadas (Silvestri, 2007). Tal coloca os governos perante dilemas significativos a nível político e moral. Apesar de serem parceiros incómodos em qualquer um dos contextos nacionais europeus, várias entidades procuraram adotar uma atitude pragmática relativamente à relação que estabelecem com aqueles.

A radicalização assume diferentes formas, envolvendo a rejeição das normas e valores vigentes e, nos casos mais extremos, dando origem a atos violentos. Apesar de controversa, existe a ideia em alguns países de que o objetivo deverá ser evitar a radicalização violenta e não a radicalização *per se*, pois o problema não reside no facto de um indivíduo estar comprometido com ideologias políticas ou religiosas que não encontram eco entre a maioria da população, mas a possibilidade daquele realizar atos terroristas em solo europeu. Assim, as autoridades e os académicos debatem-se com algumas questões: os esforços devem ser canalizados para o combate ao terrorismo islamista ou para eliminar a rejeição de valores democráticos por parte de certos indivíduos? As ideias destes islamistas deverão ser desafiadas ou utilizadas para absorver posicionamentos mais radicais, evitando a ocorrência de atos terroristas em solo europeu? Quais as organizações mais bem posicionadas para combater os islamistas radicais e qual a melhor estratégia para disseminar uma contranarrativa ao projeto salafita jihadista?

Analisando o fenómeno da radicalização islamista na Europa, este artigo centra-se em dois dos obstáculos existentes no combate a este problema e à definição de políticas de contraradicalização aplicáveis a todo o espaço europeu: a dificuldade em encontrar uma definição unânime de radicalização e a variedade de interpretações a que o fenómeno pode dar origem entre académicos e autoridades; a diversidade de movimentos islamistas existentes na Europa, os quais têm diferentes implicações para o território. A conjugação destes fatores coloca dilemas significativos aos responsáveis pela formulação e aplicação de políticas destinadas a conter ou eliminar a radicalização, os quais são obrigados a determinar, em condições subjetivas, que relações estabelecer com os diferentes grupos islamistas, identificar quais os comportamentos suscetíveis de serem combatidos e decidir onde se situa a linha que limita o que é aceitável e o que não pode ser tolerado. Apesar da enorme dificuldade em separar o fenómeno das suas causas, não serão analisados os fatores que conduzem à radicalização. Tal opção poderá ser controversa, mas considerando a complexidade e a dimensão de tal tarefa, essa deverá ser remetida para um artigo à parte, necessariamente complementar deste.

Os argumentos deste artigo serão desenvolvidos ao longo de duas partes. Numa primeira fase, serão abordadas as dificuldades práticas que a existência de movimentos islamistas, seguidores de diversas correntes e defendendo objetivos distintos, coloca às autoridades e decisores políticos europeus. Na segunda parte,

debruçamo-nos sobre a questão conceptual e a dificuldade existente em atribuir um significado ao termo radicalização. Tenta-se, ainda, demonstrar como a definição de radicalização influencia o tipo de relações encetadas com os diferentes movimentos islamistas. Na conclusão destaca-se a complexidade do combate a este fenómeno e a impossibilidade de formular uma estratégia a nível europeu, realçando o conflito enfrentado pelas autoridades de alguns países, perante a possibilidade de cooperarem com islamistas moderados com o objetivo de conter a narrativa e ações violentas.

### **Dificuldades Práticas na Abordagem dos Movimentos Islamistas na Europa**

Apesar de não existir uma definição unânime de Islamismo, esta ideologia pode ser definida como a afirmação e a promoção de crenças, leis, políticas e preceitos com carácter islâmico (ICG, 2005: 1).<sup>1</sup> Com génese no Médio Oriente, os seus partidários começaram a chegar à Europa a partir da década de 1960, sobretudo para escaparem à repressão dos regimes autoritários nos seus países de origem (Boubeker, 2007: 17; Vidino, 2006: 25; Pargeter, 2010: 133; Cesari, 2004: 143). De certo modo, a diáspora islamista acompanhou as populações de países do Médio Oriente, Norte de África e Sul da Ásia que procuraram na Europa melhores condições de vida (Cesari, 2004: 13). Oriundos do Egito, da Jordânia e da Síria, mas também de Marrocos, da Tunísia, da Argélia e do Iraque, estes lançaram as sementes do Islamismo em território europeu, embora muitos destes indivíduos tenham moderado o ativismo político que os caracterizava no seu país de origem.

---

<sup>1</sup> Esta definição de Islamismo pode ser entendida como sinónimo de ativismo islâmico, significado que é partilhado, por exemplo, por Hegghammer (2010: 3). Optou-se por esta definição abrangente por se considerar que a mesma cobre o conjunto total das manifestações islamistas – atividades políticas, promoção ou desafio de valores e normas sociais, trabalho social e comunitário, expressões religiosas e ação prosélita – e traduz a divisão do fenómeno defendida neste artigo, destacando eficazmente o carácter multifacetado e heterogéneo desta ideologia. Sendo um conceito contestado, vários autores oferecem diferentes definições do mesmo. Para outras perspetivas do fenómeno ver, por exemplo: Roxanne Euben e Muhammad Qasim Zaman (2009). *Princeton Readings in Islamist Thought: Texts and Contexts from al-Banna to Bin Laden*. Princeton: Princeton University Press, pp. 1-4; Olivier Roy (1994). *The Failure of Political Islam*. Cambridge: Harvard University Press, pp. 36- 39; Graham E. Fuller (2003). *The Future of Political Islam*. Nova York: Palgrave Macmillan, p. XI; Katerina Delacoura (2011). *Islamist Terrorism and Democracy in the Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 15; Guilain Denoeux (2002). “The Forgotten Swamp: Navigating Political Islam”, *Middle East Policy*, vol. IX, n.º 2, p. 61; William Shepard (2004). “The Diversity of Islamic Thought: Towards a Typology”. In Suha Taji-Farouki e Basheer M. Nafi (ed.), *Islamic Thought in the Twentieth Century*. Londres: I. B. Tauris, p. 63; Beverly Milton-Edwards (2006). *Contemporary Politics in the Middle-East*. 2.ª Ed., Cambridge: Polity Press, pp. 134-149.

A utilização da esfera pública europeia foi instrumental até à década de 1980, servindo para continuar a sua campanha ideológica contra os regimes árabes (Boubeker, 2007: 20; Pargeter, 2008: 15). Apesar de terem adotado posições críticas relativamente ao Ocidente e endurecido a sua retórica com a crítica do imperialismo político e cultural ocidental, os opositores islamistas na Europa acreditavam que, após a liberalização política dos seus países, regressariam àqueles (Boubeker, 2007: 20; Hamid, 2007: 148). Com efeito, o discurso islamista chegou apenas a determinados segmentos populacionais, o que também pode ser explicado pela ligação destas populações aos consulados dos seus países de origem (Boubeker, 2007: 20). Sem grande impacto em solo europeu, com o abandono do “mito do regresso” e o estabelecimento definitivo das comunidades muçulmanas na Europa, estes movimentos mudaram de estratégia, adaptando a sua mensagem ao contexto local e focando a sua atenção nos interesses dos muçulmanos europeus, tentando alargar o seu círculo de apoiantes (Boubeker, 2007: 21; Pargeter, 2010: 135).

A paisagem islamista europeia, refletindo o que sucede no mundo muçulmano, é complexa, heterogénea, dinâmica e internamente dividida, notando-se a presença de diversas tendências de pensamento e movimentos. Apesar das categorias existentes serem bastante porosas, o que torna difícil aferir as consequências das suas ações, a categorização dos diversos grupos revela-se útil em termos analíticos. Embora autores como, por exemplo, Hegghammer (2010), privilegiem outras classificações e designações, serão adotadas as seguintes divisões do fenómeno islamista: uma tendência com carácter político, ligada a estratégias políticas, aceitando o modelo estatal e articulando reformas; movimentos que se assumem apolíticos, dedicando-se a atividades missionárias; uma vertente radical, nomeadamente com o aparecimento de células e grupos com uma postura reacionária e de inspiração salafita,<sup>2</sup> alguns dos quais se assumem como

---

2 O Salafismo tem uma história longa e complexa no contexto do Islamismo. Derivando da palavra salaf – os companheiros devotos do Profeta Maomé –, o Salafismo designava o movimento reformador de tendência modernista que, no século XIX, defendia a combinação do regresso à pureza dos primeiros tempos do Islão com elementos selecionados da modernidade ocidental. Após a II Guerra Mundial, o Salafismo tornou-se mais conservador, acabando por se desenvolver em várias direções. Apesar de uma matriz intelectual comum, os salafitas englobam uma gama variada de posicionamentos e estratégias e têm uma estrutura difusa em termos organizacionais. Baseando-se em interpretações literais das Escrituras, o Salafismo contemporâneo constitui uma tradição islâmica conservadora e hostil às inovações que corrompem o culto e são condenáveis pelo Islão. Esta corrente opõe-se quer a todas as formas de assimilação e ocidentalização, quer ao Islão tradicional. Ver, por exemplo, Roel Meijer (2009). *Global Salafism. Islam's New Religious Movement*. Londres: Hurst & Company; Quintan Wiktorowicz (2006). “Anatomy of the Salafi Movement”. *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 29, N.º 3, Abril-Maio.



defensores da obrigação da *jihad*<sup>3</sup> enquanto dever individual para impor a sua visão de uma *ummah* (comunidade global dos crentes muçulmanos) unificada e governada pela lei islâmica.

Por norma, as organizações islamistas de cariz político e missionário não recorrem à violência e atuam dentro do quadro legal dos países em que se encontram.<sup>4</sup> Na Europa, os islamistas políticos exibem uma postura pragmática e tentam agir como *lobbies*, apresentando-se como defensores dos direitos sociais e culturais dos muçulmanos.<sup>5</sup> Entre estes destacam-se as organizações controladas ou ligadas ideologicamente a movimentos como a Irmandade Muçulmana, a *Jamaat-i-Islami* paquistanesa e o *Milli Görüs* turco (Boubekeur, 2007; Vidino, 2006). Estes esforçam-se por influenciar o clima político e social relativamente ao Islão e o desenvolvimento do discurso e atividade política dos muçulmanos nos respetivos países de atuação, sobretudo na França, Reino Unido e Alemanha (Vidino, 2006: 31; Cesari, 2004: 143).

Em contraste com este espírito de colaboração encontram-se os movimentos islamistas missionários, os quais se opõem a todas as formas de participação política por

---

3 O conceito de *jihad* tem sido reinterpretado ao longo da história islâmica de acordo com as circunstâncias sociopolíticas. Significa esforço, superação, luta, estando conotada com um objetivo digno (Reuven Firestone (1999). *Jihad: The Origin of Holy War in Islam*. Oxford: Oxford University Press, p. 16); pode expressar uma luta contra as inclinações malélicas internas ou um esforço por amor ao Islão e à comunidade islâmica, por exemplo, tentando converter descrentes ou trabalhar pela melhoria moral da sociedade Rudolph Peters (1996). *Jihad in Classical and Modern Islam*. Princeton: Markus Wiener Publishers, p. 1). A *jihad* é a única guerra legal no Islão, devendo obedecer aos critérios estabelecidos pela lei islâmica e podendo servir para defender ou expandir o território do Islão (David Cook (2005). *Understanding Jihad*. Berkeley: University of California Press, p. 2).

4 A Irmandade Muçulmana egípcia, o al-Nahda tunisino, o PJD marroquino, etc. e outros islamistas políticos participam no processo eleitoral, tentam apresentar propostas de reforma e adotam uma postura gradualista no que se refere às mudanças políticas e sociais. A relação passada de alguns destes grupos com a violência pode ser complexa e, na atualidade, ainda se mostram reticentes em condenar atos violentos nos casos em que consideram ser necessário libertar um território sob ocupação. Os segundos baseiam a sua ação na difusão da fé e dos valores islâmicos puros de modo a islamizar a sociedade a partir da sua base. Ver, por exemplo, Are Knudsen (2003). *Political Islam in the Middle East*. Bergen: Chr. Michelsen Institute, pp. 6-8; ICG (2005), *op. cit.*, pp. 6-13; Mustapha Kamel Al-Sayyid (2003). *The Other Face of the Islamist Movement*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace; Pargeter (2010), *op. cit.*, cap. 5.

5 Sobre a atuação destes movimentos na Europa ver: Lorenzo Vidino (2010), *The New Muslim Brotherhood in the West*, Nova York: Columbia University Press; Pargeter (2010), *op. cit.*, cap. 4; Guido Steinberg (2010), "The Muslim Brotherhood in Germany", in Barry Rubin, *The Muslim Brotherhood*, Nova York: Palgrave Macmillan, pp. 149-160; Jytte Klausen (2005). *The Islamic Challenge: Politics and Religion in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 31-32; Pnina Werbner (2009). "Revisiting the UK Muslim diasporic public sphere at a time of terror: from local (benign) invisible spaces to seditious conspiratorial spaces and the 'failure of multiculturalism' discourse". *South Asian Diaspora*, vol. 1, N.º 1, pp. 19-45.

parte das populações muçulmanas no interior das sociedades europeias. Com uma presença sólida na Europa, estes movimentos assumem como objetivos a preservação da identidade muçulmana e o reforço da fé e ordem moral islâmica e dedicam-se à difusão do Islão depurado de todas as inovações censuráveis. Apesar de formalmente apolíticos – não procuram tomar o poder e rejeitam todo o tipo de atividade política –, conservam um elemento de protesto simbólico, através da sua atitude de recusa dos valores sociais dominantes (Boubekeur, 2007: 31). Neste sentido, adquirem significado político (ICG, 2005: 8). Muitos jovens alienados encontram nesta forma de viver a religião um modo de dar sentido à sua existência e lidar com as frustrações quotidianas, pois estes oferecem soluções simples para as dificuldades que aqueles enfrentam. Nesta linha de pensamento e atuação encontram-se o movimento transnacional de natureza quietista *Tablighi Jamaat* e diversos movimentos de inspiração salafita.<sup>6</sup> O Salafismo de cariz missionário, o qual, segundo Amghar (2007), se tornou um importante vetor de reislamização em vários países europeus a partir da década de 1990, defende que um Estado e sociedade verdadeiramente islâmicos só são possíveis através da purificação da religião das inovações corruptoras e da educação dos muçulmanos.

Relativamente ao Islamismo radical na Europa, este assume múltiplas formas e adota métodos variados de atuação, não se expressando unicamente através da violência, pelo que se distingue entre radicalização e radicalização violenta (AIDV, 2007: 9; Borum, 2011). Alguns atores promovem um Islamismo radical e, conseqüentemente, podem apresentar riscos para a sociedade e solidariedade entre os grupos sociais, embora não constituam uma ameaça terrorista imediata para o território em questão. Este é o caso do *Hizb ut-Tahrir* (HuT), partido islamista global que resultou de um cisma no interior da Irmandade Muçulmana, em 1953.<sup>7</sup> Com

---

6 Sobre os islamistas de tendência missionária ou apolítica e suas atitudes relativamente às sociedades europeias ver: Samir Amghar (2006), “Le Salafisme en Europe: la mouvance polymorphe d’une radicalisation”, *Politique Étrangère*, IFRI, N.º 1, pp. 67-78; Gilles Kepel (2004). *The War for Muslim Minds: Islam and the West*. Cambridge: The Belknap Press of the Harvard University Press, pp.241-287. Cesari (2004), *op. cit.*, pp. 93-96; Barbara Metcalf (1996). “New Medinas: The Tablighi Jamaat in America and Europe”, in B. Metcalf (ed.). *Making Muslim Space in North America and Europe*. Berkeley: University of California Press, pp. 110-127; Ed Husain (2007). *The Islamist*. London: Penguin Books.

7 Sobre a atuação global do HuT ver: Zeyno Baran (2004). *The Challenge of Hizb ut-Tahrir: Deciphering and Combating Radical Islamist Ideology*. Washington, D.C.: The Nixon Center; ICG (2003). *Radical Islam in Central Asia: Responding to Hizb ut-Tahrir*. Bruxelas: Asia Report 58; Didier Chaudet (2006). “Hizb ut-Tahrir: An Islamist Threat to Central Asia?”. *Journal of Muslim Minority Affairs*, Vol. 26, N.º 1, pp. 113-125; Ihsan Yilmaz (2010). “The Varied Performance of Hizb ut-Tahrir: Success in Britain and Uzbekistan and Stalemate in Egypt and Turkey”. *Journal of Muslim Minority Affairs*, vol. 30, N.º 4, pp. 501-517; Emmanuel Karagiannis and Clark McCauley (2006). “Hizb ut-Tahrir al-Islami: Evaluating the Threat Posed by a Radical Islamic Group That Remains Non-violent”. *Terrorism and Political Violence*, 18, pp. 315-334.

uma presença ativa no Reino Unido e na Dinamarca, mas também na Holanda e Alemanha, este define-se como não violento e, com efeito, é extremamente cauteloso para não se deixar ligar a atos de violência (ICG, 2003: 7). Contudo, este movimento defende a restauração de um Califado global governado pela *sharia* (lei islâmica), considerando a Democracia uma forma de governo inaceitável para os muçulmanos (ICG, 2003: 3; Hamid, 2007: 146). Em conversa com a autora, o académico do King's College, Peter Neuman, comparou a ideologia que está na base do HuT à da *Al-Qaeda*, identificando uma diferença: por razões táticas e estratégicas, os líderes deste movimento não acreditam que o recurso à violência, no momento atual, seja adequado.<sup>8</sup> Este grupo tenta expandir a sua ideologia recorrendo a diferentes métodos, destacando-se a infiltração nas forças armadas, nas forças policiais e outras instituições e o incitamento à desordem civil através da organização de manifestações e boicotes (Kilcullen, 2007: 650; Karagiannis e McCauley, 2006: 326-327).

Outro grupo na mesma lógica é o *Al Muhajiroun*, o qual surgiu como dissidente do HuT, em 1996, pela mão do clérigo radical Omar Bakri Muhammed. Este assumiu uma postura provocatória e agressiva, incentivando a criação de uma identidade muçulmana distinta da restante sociedade e aprovando ataques contra soldados ocidentais no Afeganistão após 2001 (Neumann, 2008: 33). O grupo acabaria por ser desmantelado em 2004, mas não desapareceria completamente: um núcleo duro de seguidores, professando a mesma ideologia, viria a formar novos grupos sob diferentes designações, dando lugar a consecutivas proibições por parte das autoridades britânicas. Em julho de 2006, o Home Office banuiu dois daqueles grupos, o *Al Ghurabaa* e *The Saved Sect*, com recurso a legislação antiterrorismo, visando criar uma atmosfera mais hostil para as tendências extremistas da sociedade (Whine, 2006). Os acólitos de Omar Bakri assumiram temporariamente uma postura mais discreta, mas reapareceram agrupados em várias organizações, uma das quais com a denominação *Islam4UK*. Este último grupo – que se autodenominava uma organização política e ideológica não violenta – foi banido em janeiro de 2010, embora se desconfiasse que tal medida teria efeitos muito limitados, a julgar pelo padrão recente (Raymond, 2010: 23).

Com efeito, já em 2011 surgiu um novo grupo, *Muslims Against Crusades* (MAC), na mesma linha de pensamento dos anteriores, embora se declare sem qualquer ligação àqueles. O grupo define-se como um movimento islâmico que adere rigorosamente aos ensinamentos das primeiras gerações do Islão, tendo como objetivos a propagação do Islão por todo o mundo e o restabelecimento

---

<sup>8</sup> Entrevista com a autora, Londres, 27 de maio de 2008.

do Califado e defendendo, entre outras coisas, que as leis que derivam da atividade humana constituem a maior ameaça ao progresso da humanidade (MAC, 2011).

É importante ressaltar que a grande maioria dos grupos islamistas existentes na Europa está sobretudo ligada ao conservadorismo religioso e não ao radicalismo. Porém, considerando a ideologia que orienta o seu pensamento e ações, os movimentos referidos propagam alguns valores e ideias que podem apresentar diferentes graus de oposição aos europeus. Deste modo, estes são frequentemente acusados – com ou sem fundamento – de serem potenciais causadores de tensões sociais e étnicas no interior das sociedades europeias, na medida em que podem aumentar a resistência à integração das comunidades muçulmanas.

Algumas destas organizações são acusadas de constituírem *gateway groups*, facilitando o acesso a organizações radicais que recorrem à violência (Neumann, 2008: 31-32). O *Tabligh Jamaat* e movimentos salafitas quietistas são, muitas vezes, referidos como potenciais plataformas de passagem para movimentos prontos a cometerem atos terroristas (Smith, 2005). Os *Tablighi* foram já acusados de fomentar um ambiente propício à divulgação de ideais mais extremistas, por defenderem uma atitude de isolamento e separação do mundo circundante (Sachs, 2003). Com efeito, alguns indivíduos que tinham sido seguidores do movimento acabaram por adotar ideias extremistas e aderirem a meios violentos de ação, como foi o caso de Zacarias Moussaoui, condenado nos EUA pelo envolvimento nos atentados de 11 de setembro de 2001, e de Djamel Beghal, condenado por uma tentativa de atentado contra a embaixada norte-americana em Paris (Smith, 2005). De igual modo, dois dos envolvidos no plano para fazer explodir vários voos transatlânticos em agosto de 2006 também fizeram parte do movimento (Neumann, 2008: 33). Neumann defende que o *Tabligh Jamaat* dificilmente poderá ser acusado de constituir meio fértil para terroristas, pois não assume nenhuma posição política. Frustrados com esta postura apolítica, possíveis radicais acabam por se afastar do grupo, o qual, aliás, já foi alvo de críticas por recusar comentar questões relacionadas com Israel, Caxemira ou a Chechénia (Briggs e Birdwell, 2009: 16). Porém, tal como aquele autor reconhece, também é verdade que essa mesma abertura política, aliada à criação de um enquadramento religioso rígido no que se refere às interpretações teológicas, poderá ser propícia ao desenvolvimento de certas visões, as quais podem ser exploradas por militantes extremistas.

De modo semelhante, os movimentos salafitas missionários são acusados de propiciarem simpatias radicais, na medida em que consideram a Europa “terra de descrença” e defendem a criação de sociedades paralelas, totalmente regidas pelos valores e normas islâmicas (Kepel, 2004: 255-257). Ao desenvolver relações fundadas no registo sectário, estimulando o isolamento (físico e mental) e

uma identidade separada para os muçulmanos, acredita-se que os salafitas criam obstáculos à integração dos muçulmanos nas sociedades onde vivem e tornam os seus membros mais permeáveis a discursos extremistas e, em último caso, a aceitarem o recurso à violência (Kepel, 2008: 256; Bakker, 2010: 176). No entanto, apesar de existir o risco destes movimentos poderem, a médio e longo prazo, afetar a coesão e harmonia social, dificilmente se poderá provar que constituem grupos de transição para organizações radicais. Assim, podendo existir indivíduos que estiveram, em determinada altura das suas vidas, envolvidos com este tipo de grupos e que se tornaram radicais violentos, não existem dados irrefutáveis que corroborem a tese de que foi a participação naqueles que os conduziu a tais comportamentos.

Inquestionável é o facto de organizações na senda do HuT e *Al Muhajiroun* constituírem um desafio considerável para a paz e estabilidade do território europeu. Por um lado, estes não recorrem a meios violentos de ação – por motivos estratégicos ou ideológicos –, afirmando-se contrários a atos de violência nos seus países, quando tal se revela conveniente. Por outro lado, a sua retórica inflamada semeia a divisão e a intolerância entre as comunidades, o ressentimento para com os países europeus e incitam ao ódio e à subversão da ordem estabelecida. Ao ostentarem posturas provocatórias – como a aprovação dos ataques de 11 de setembro e a organização de manifestações onde se defendem posições polémicas –, atuam no limite da lei e ultrapassam o que é aceitável sob o ponto de vista constitucional (Connor, 2005; Raymond, 2010). A ligação entre estes grupos radicais e os islamistas jihadistas violentos é caracterizada pela promiscuidade.

Segundo Neumann, muitos membros do HuT movimentam-se em meios onde também se encontram adeptos da violência, alguns dos quais chegam a frequentar reuniões do HuT, tentando identificar elementos que manifestem vontade de passar das palavras à ação. Embora indivíduos na iminência de perpetrarem atos terroristas evitem a exposição pública de que gozam este tipo de grupos, é verosímil que estes sejam escrutinados por células violentas que tentam identificar possíveis recrutas. Com efeito, alguns dos membros da célula responsável por engendrar o que ficaria conhecido pela *London Fertilizer Plot*, desmantelada em 2004, eram frequentadores das reuniões do *Al-Muhajiroun*, antes de se deslocarem ao Paquistão, onde frequentaram campos de treino terrorista (Briggs e Birdwell, 2009: 9-10; Doward e Wander, 2007). Nestas circunstâncias, estas são organização controversas, pois através da doutrinação e defesa despudorada de valores antagónicos aos europeus facilitam a introdução a um *milieu*, onde se torna fácil forjar ligações com radicais violentos e transitar para círculos jihadistas (Neumann, 2008: 32; Baran, 2005). A tudo isto, acresce o facto de estes grupos poderem perfilhar comportamentos revolucionários violentos, em caso de se verificar o seu crescimento ou

uma evolução estratégica. Consequentemente, o que os separa dos extremistas violentos é uma fronteira muito ténue, o que constitui um verdadeiro desafio para as autoridades responsáveis pela formulação de políticas que visem a contenção da ameaça.

### **A Radicalização como Desafio Conceptual e Dilema Securitário**

A atual conjuntura securitária europeia levanta algumas questões relativamente à estratégia mais adequada para combater as ameaças decorrentes da existência de movimentos que apresentam componentes de radicalismo político e religioso e que se definem por oposição ao Ocidente. Com o fantasma da radicalização e do terrorismo islamista a pairar na Europa desde 2001, alguns governos europeus procuraram envolver ativamente as próprias comunidades muçulmanas na luta contra aqueles males (Heller, 2008; Klausen, 2009; The Change Institute, 2008). Estas podem desempenhar um papel relevante na identificação dos seus elementos alienados e desiludidos, oferecer alternativas positivas e meios de resolução dos seus problemas, desafiar a retórica extremista e aumentar a resiliência ao Islamismo radical e à radicalização entre os seus membros.

No entanto, a fragmentação étnica, cultural, linguística e política que caracteriza as comunidades muçulmanas na Europa dificultou a tarefa de as pôr a falar a uma só voz (Klausen, 2005: 81; Silvestri, 2007: 170; Vidino, 2009: 62). Apesar dos esforços das autoridades para encontrar organizações amplamente representativas daquelas comunidades que se revelassem parceiros fiáveis, tal nem sempre foi possível. Nestas circunstâncias, as organizações inspiradas ou controladas por movimentos islamistas transnacionais, as quais manifestam a sua oposição à utilização da violência em território europeu, viram uma oportunidade de se apresentarem como interlocutores das comunidades muçulmanas junto dos governos e de se assumirem como possíveis parceiros na luta contra o extremismo e radicalização violenta (Pargeter, 2010: 134; Cesari, 2004: 143).

A possível cooperação com organizações islamistas não violentas que agem no respeito pela lei, mas com ideais antagónicos aos europeus, é um dos grandes dilemas das autoridades em alguns países na sua luta contra a narrativa jihadista. Como estabelecer uma relação com grupos que, no seu seio, continuam a criticar o sistema democrático e a recusar a igualdade entre as comunidades? Será aceitável a canalização de fundos públicos para organizações que podem promover o separatismo e criticar as normas europeias, arriscando exacerbar as tensões entre as minorias e a sociedade alargada? As respostas a estas questões dependem de um conjunto de fatores interdependentes, nomeadamente da definição formal de radicalização adotada pelas autoridades, do tipo de radicalismo

que mais afeta cada país e do interesse imediato do Estado. Estas irão determinar a configuração e os objetivos dos programas de contrarradicalização.<sup>9</sup>

O entendimento de radicalização islamista é condicionado pelos contextos nacionais, experiências históricas, condições políticas, estrutura legislativa nacional e composição das comunidades muçulmanas. Entre académicos e autoridades não existe um consenso relativamente à melhor definição do fenómeno, apesar do aumento de atenção de que tem sido alvo. Com efeito, alguns descrevem radicalização como um processo de transformações, durante as quais um grupo/indivíduo passa por alterações ideológicas e/ou comportamentais conducentes à rejeição dos princípios democráticos e à exigência de mudanças revolucionárias a nível sociopolítico, socioeconómico e cultural, envolvendo a possibilidade de utilização de violência, ou o aumento dos níveis de violência, de modo a atingir objetivos políticos (Ashour, 2009: 4). Outros utilizam uma definição mais restrita, definindo aquele conceito como o processo através do qual os muçulmanos se envolvem em atividades terroristas, sendo o fator crucial a intenção e a capacidade para participar nesses atos (Nesser, 2010: 110). Alguns são mais ambíguos ao interpretarem radicalização como um desenvolvimento pessoal progressivo de muçulmano cumpridor da lei para islamista militante (Taarnby, 2005: 6).

Considerando que a ideologia e o terrorismo inspirado por grupos partidários da *jihad* global representam a maior ameaça existencial à segurança de alguns países europeus, nomeadamente Reino Unido, França, Alemanha, Dinamarca e Holanda,<sup>10</sup> as autoridades daqueles tentam avaliar a possibilidade e o tipo de relação que podem estabelecer com alguns movimentos com tendências islamistas ou de inspiração salafita, e quais os papéis que estes podem desempenhar na prevenção de atos terroristas na Europa. Especialistas como Graham Fuller e Reuel Gerecht (citados em Mintz e Farah, 2004) defendem que apesar dos desafios evidentes que colocam e da ambiguidade nas posições que assumem, os grupos não violentos de inspiração islamista são aqueles que terão mais sucesso na eliminação do apelo jihadista. Es-

---

<sup>9</sup> Para os programas de contrarradicalização na Europa, consultar: Robert Lambert (2011). "Competing Counter-radicalisation Models in the UK." in Rik Coolsaet (ed.). *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge: European and American Experiences*. 2.<sup>a</sup> Ed, Surrey: Ashgate, pp. 215-225; E. Bakker (2010). "Islamism, radicalization and jihadism in the Netherlands", in Magnus Ranstorp (ed.). *Understanding Violent Radicalisation: Terrorist and Jihadist Movements in Europe*. Londres: Routledge, pp. 179-184; Government of Denmark (2009). *A Common and Safe Future. An action plan to prevent extremist views and radicalisation among young people*, <http://www.nyidanmark.dk>; The Change Institute for the European Commission (2008). *Study on the best practices in cooperation between authorities and civil society with a view to the prevention and response to violent radicalisation*. Londres, pp. 26-39.

<sup>10</sup> Ver Edwin Bakker (2011). "Characteristics of Jihadi Terrorism in Europe (2001-2009)", in Coolsaet (ed.), *op. cit.*, pp. 131-144.

tes serão os únicos com credibilidade junto de certos segmentos populacionais para desafiar aquela narrativa (Lambert, 2008: 31). Tal acontece porque, na maioria das vezes, as organizações islâmicas oficiais sofrem de uma deficiência inultrapassável: não são vistas como legítimas entre os jovens, sobretudo os mais impressionáveis ou já em processo de radicalização. Para estes indivíduos, estas organizações dificilmente poderão ser consideradas representativas, pois dialogam com governos europeus e os seus líderes nem sempre são eleitos.<sup>11</sup> Quanto aos imãs mais liberais, estes raramente conseguem exercer influência no modo de pensar de indivíduos em vias de se tornarem potenciais radicais jihadistas.<sup>12</sup> Segundo esta linha de pensamento, as tendências islamistas não violentas podem ajudar a impedir ou minimizar a radicalização violenta de indivíduos, imunizando-os contra a doutrinação jihadista ao apresentarem-se como uma forma alternativa de identificação.

No entanto, os críticos daquela estratégia – tal como o ex-membro do HuT, o britânico Shiraz Maher –, mesmo reconhecendo que aquelas podem desempenhar um papel importante ao impedir atos de violência na Europa, alertam para o facto de estas organizações promoverem a separação e rejeição face à sociedade europeia contemporânea e difundirem normas e ideias irreconciliáveis ou em colisão com os ideais democráticos europeus (Vidino, 2009: 63). Estas podem conduzir à polarização da sociedade, originando tensões, minando o processo de plena integração dos muçulmanos na Europa e alimentando discursos racistas contra as comunidades muçulmanas. Apesar da lei não ser infringida, tais posicionamentos terão repercussões a longo prazo, podendo dar origem a um ambiente de desconfiança que prejudicará a paz e a coesão comunitária. Este argumento é apoiado com o exemplo da Irmandade Muçulmana, a qual através dos grupos que controla em vários países europeus, tenta dissuadir os muçulmanos do recurso à violência, desviando-os para atividades políticas e de caridade (Leiken e Brook, 2007). O problema reside nos posicionamentos contraditórios assumidos por muitos destes

---

11 Com frequência, as organizações islâmicas oficiais resultam de um processo de institucionalização do Islão com origem na década de 1990. Esta dinâmica foi dirigida ou, pelo menos, sofreu a influência dos Estados europeus ansiosos por encontrarem parceiros para negociarem questões relativas às comunidades islâmicas nos seus territórios. Tal intromissão (ou patrocínio oficial) deslegitimou tais organizações perante muitos muçulmanos, pois aquelas passaram a ser vistas como meros órgãos de vigilância e controlo por parte das autoridades europeias. Ver Silvestri, *op. cit.*, pp. 173-174.

12 De acordo com o relatório da AIVD (2004) citado em Bakker (2010: 178), indivíduos e organizações moderadas são incapazes de neutralizar as forças da radicalização, por não terem suficiente compreensão das mesmas. A narrativa apresentada pelos imãs liberais – por exemplo, incentivando a integração na sociedade europeia que, muitas vezes, os rejeita por motivos racistas e xenófobos – não é credível para os indivíduos que estão já em processo de radicalização, pois não responde aos seus anseios, nem traduz a realidade por eles vivida.



islamistas: a condenação seletiva da violência, com a denúncia de atos violentos na Europa, mas a hesitação na condenação dos ataques, por exemplo, em Israel ou na Chechênia; e as atitudes ambivalentes relativamente a temas como a democracia, igualdade de gêneros, aplicação da lei islâmica, direitos das mulheres e pluralismo religioso (Vidino, 2009: 63; Lynch, 2010; El-Affendi, 2004: 180-186).

Com efeito, o envolvimento de indivíduos ou grupos não violentos influenciados ou ligados ideologicamente ao Islamismo na luta contra o Islamismo radical jihadista é uma questão sensível, na medida em que essa colaboração poderá legitimar esses grupos e, conseqüentemente, reforçar as suas posições. Estes islamistas sentir-se-ão tentados a aproveitar as plataformas públicas ao seu dispor para propagar a sua mensagem. Deste modo, é necessário avaliar em que medida os sucessos a curto prazo – evitar atos terroristas – justificam possíveis conseqüências a médio e longo prazo.

A decisão de cooperar com islamistas considerados moderados é influenciada pelo contexto nacional do país, pelo interesse do Estado e pelas principais ameaças que o afetam. Por norma, os países que enfrentam ameaças terroristas mais severas têm como objetivo primordial minimizar os riscos de terrorismo e, só posteriormente, darão prioridade às ameaças menos visíveis à preservação das relações harmoniosas entre as várias comunidades. Associando radicalização com o recurso à violência, as autoridades destes países são mais recetivas à ideia de encetarem parcerias com islamistas ou organizações não violentas em solo europeu (Vidino, 2009: 64). Estes são vistos de modo mais benigno face à existência de uma ameaça maior, para além de serem mais credíveis junto de determinadas franjas populacionais e os únicos considerados capazes de desviar indivíduos do caminho da radicalização violenta.

O Reino Unido é o país europeu mais exposto a ameaças e tentativas de atentados desde 2001. O objetivo principal das autoridades sempre se assumiu como “a redução do risco de terrorismo internacional contra o território e interesses britânicos no estrangeiro” (Contest, 2009: 8), bem como “impedir as pessoas de se tornarem terroristas ou apoiarem o terrorismo e o extremismo violento” (The Prevent Strategy, 2008: 4). Nos últimos anos, através de ações previstas no seu programa de contraradicalização *Prevent* – um dos quatro pilares do programa de contraterrorismo – as autoridades britânicas cooperaram, em diversas ocasiões, com organizações com simpatias islamistas ou com elementos salafitas, mas que rejeitam a violência em solo britânico.<sup>13</sup> O objetivo era o desvio de potenciais terroristas para

---

13 Como exemplo deste tipo de atuação, Vidino (2009: 66-67) relata o episódio da tomada da mesquita de Finsbury Park, em 2005, pela Muslim Association of Britain, tida como ligada ideologicamente à Irmandade Muçulmana, com a aquiescência das autoridades britânicas que pretendiam expulsar os apoiantes do clérigo radical Abu Hamza al Masri.

outras formas de ativismo. Alvo de muitas críticas por serem consentidas atitudes que permitiam o livre desenvolvimento de uma cultura do extremismo em alguns círculos, o governo britânico começou, posteriormente, a mostrar menos tolerância para com grupos que fomentassem divisões e propagassem a ideia de que a identidade muçulmana e britânica não eram compatíveis (Travis, 2008).

Em junho de 2011, foi divulgado o novo Prevent, fruto de uma revisão que procurou refletir a postura do novo governo relativamente à problemática da radicalização. A ideologia islamista foi declarada elemento comum a grupos violentos e não violentos, e uma das finalidades da nova estratégia passou a ser o desafio àquela, considerada como componente facilitador do processo de radicalização e recrutamento. Visando eliminar a “tolerância passiva” que caracterizava a relação com várias organizações, o novo programa de contraradicalização pretende não apenas eliminar as ameaças terroristas, mas também promover os valores democráticos liberais britânicos. Assim, grupos que contenham nas suas fileiras simpaticizantes islamistas ou salafitas que se oponham aos valores dos direitos humanos, igualdade perante a lei, democracia e participação plena na sociedade, tornam-se inadequados para receber fundos estatais. Tal é justificado com as evidências, as quais “indicam que o apoio ao terrorismo anda associado à rejeição de uma sociedade coesa, integrada e multirreligiosa e da democracia parlamentar” (Prevent, 2011: 5). A nova estratégia defende, ainda, que os “grupos terroristas podem explorar ideias desenvolvidas, e muitas vezes popularizadas, por organizações extremistas que operam legalmente no país”, e que os dados disponíveis sugerem que alguns daqueles que foram radicalizados no Reino Unido participaram previamente em organizações extremistas (Prevent, 2011: 5).

De modo a exemplificar a variedade de abordagens existentes na Europa no que se refere à questão da radicalização, veja-se o caso da Holanda e da Dinamarca. Estes países também se debatem com ameaças de cariz radical jihadista – por exemplo, a célula Hofstad na Holanda e as ameaças decorrentes da crise dos cartoons na Dinamarca –, mas esta não é tão severa como no Reino Unido. Por outro lado, as autoridades sempre se mostraram interessadas em identificar sinais que pudessem ameaçar certos direitos fundamentais, o que se refletiu nas respetivas estratégias de combate à radicalização. As autoridades holandesas adotaram uma abordagem abrangente de radicalização, definida como uma vontade para seguir e/ou apoiar mudanças significativas na sociedade, as quais poderão constituir um perigo para a continuidade da ordem legal democrática, podendo envolver a utilização de métodos não democráticos e constituir uma ameaça à segurança nacional (AIDV, 2007: 10). A Dinamarca identifica radicalização com a aceitação gradual de ideias e métodos extremistas, podendo conduzir à adesão de grupos organizados (Government of Denmark, 2009: 8). Assim, existe a preocupação em eliminar as ameaças à segurança física e à estabilidade social e política da sociedade. Podendo

existir episódios de cooperação entre as autoridades e islamistas não violentos com o fim de prevenir situações de violência, estes são ocasionais e apenas têm lugar em circunstâncias bem determinadas (Vidino, 2009: 64). A ideia que prevalece é a de que um país que deseje evitar ameaças violentas ao seu território sem sacrificar os valores que caracterizam a sua sociedade, só em condições excepcionais aceitará cooperar com organizações que, de algum modo, negam tais valores.

### **Conclusão: as Complexidades do Combate ao Radicalismo Islamista na Europa**

A prevenção do radicalismo e a contenção do terrorismo islamista emergiram como prioridades estratégicas a nível da segurança europeia. Não obstante afetar apenas uma pequena minoria da população muçulmana na Europa, a radicalização apresenta desafios significativos para os Estados e as sociedades, os quais poderão não só ser expostos a atos violentos caso a radicalização conduza ao Islamismo radical jihadista, mas também em resultado da rejeição das normas democráticas de governo e de organização social e de princípios fundamentais como a diversidade, a igualdade e a liberdade.

Considerando as diferentes perspetivas deste fenómeno e o conjunto de fatores que influenciam a sua análise e dificultam as ações das autoridades, aludir à radicalização na Europa como se de um fenómeno homogéneo se tratasse não será, porventura, o modo mais correto de abordar a questão. A análise das várias situações nacionais conduz à constatação de que diferentes processos estão a ter lugar em diferentes países e mesmo no interior de cada um daqueles, refletindo as diferenças substanciais que afetam as suas comunidades muçulmanas. Tal contribui para dificultar a conceção de uma resposta única e eficaz a nível europeu para combater a radicalização islamista. Cada Estado desenvolveu as suas próprias estratégias para lidar com as especificidades dos seus territórios, já que as ameaças do Islamismo radical na Europa variam de acordo com o país.

A propósito da estratégia adotada por alguns Estados de cooperar com islamistas não violentos, assinala-se, que existe uma oposição real entre grupos islamistas moderados ou de natureza quietista e grupos islamistas radicais. Estes últimos, aliás, parecem ter plena consciência que os primeiros têm capacidade para ocupar espaço junto das populações, construindo uma narrativa que se sobrepõe às suas ideias salafitas jihadistas e que poderá contribuir para o seu descrédito.

Embora os islamistas não violentos possam ser autorizados, em determinadas situações, a contrariar os elementos radicais e jihadistas agentes de terrorismo – tal como acontece em alguns países do Médio Oriente –, aqueles não devem ser confundidos com organizações liberais ou tratados como representantes oficiais

das comunidades muçulmanas. Deste modo, podendo existir um envolvimento daqueles na luta contra a radicalização em resultado de uma convergência de interesses a curto prazo e em busca de benefícios táticos específicos, a obtenção de concessões por parte das autoridades levanta alguma controvérsia, pois aquelas podem ser utilizadas para promover ideias menos adequadas à realidade europeia, as quais seriam idealmente objeto de discussão. Assim, é fundamental que qualquer medida que vise limitar comportamentos radicais violentos não coloque em risco um conjunto básico de regras e valores comuns, mas, se possível, que contribua para a consolidação de um nível mínimo de compreensão e respeito mútuo. Neste sentido, os responsáveis pela execução dos programas de contraradicalização têm um papel importante, devendo ser capazes de fazer uma leitura realista da situação e identificar quais as políticas que poderão apresentar melhores resultados.

Assim, independentemente dos mecanismos antiterroristas e dos instrumentos estabelecidos no âmbito da segurança, a Europa enfrenta um problema de fundo no combate ao terrorismo islamista, atendendo à complexidade do fenómeno da radicalização e ao diferente entendimento daquele por parte das autoridades dos vários países. A contenção da radicalização é dificultada pela diversidade de movimentos islamistas em solo europeu, nem todos apresentando comportamentos radicais e nem todos os radicais sendo violentos, mas verificando-se fronteiras ténues entre alguns daqueles; pelas diferentes faces da ameaça, as quais podem ter uma origem interna ou externa; e pela complexidade do processo, o qual envolve uma multiplicidade de fatores condicionados pelos contextos e analisados segundo inúmeros modelos explicativos.

### Referências Bibliográficas

- AIVD (2007). *The radical dawa in transition: The rise of Islamic neoradicalism in the Netherlands*. The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
- AIVD (2004). *From dawa to jihad: The various threats from radical Islam to the democratic order*. The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations.
- Amghar, Samir (2007). "Salafism and Radicalisation of Young European Muslims". In Samir Amghar, Amel Boubekeur and Michael Emerson (ed.). *European Islam: Challenges for Public Policy and Society*. Brussels: Centre for European Policy Studies, pp.38-51.
- Ashour, Omar (2009). *Votes and Violence: Islamists and the Processes of Transformation*. London: The International Centre for the Study of Radicalisation.

- Bakker, E. (2010). "Islamism, radicalization and jihadism in the Netherlands". In Magnus Ranstorp (ed.). *Understanding Violent Radicalisation: Terrorist and Jihadist Movements in Europe*. Londres: Routledge, pp. 168-190.
- Bakker, E. (2011). "Characteristics of Jihadi Terrorism in Europe (2001-2009)". In Rik Coolsaet (ed.), *Jihadi Terrorism and the Radicalisation Challenge: European and American Experiences*. 2ª Ed., Surrey: Ashgate, pp. 131-144.
- Baran, Zeyno (2005). "Fighting the War of Ideas". *Foreign Affairs*, 84, N.º 6, pp. 68-78.
- Borum, Randy (2011). "Radicalization into Violent Extremism II: A Review of Conceptual Models and Empirical Research". *Journal of Strategic Security*, vol. 4, N.º 4, pp. 37-62.
- Boubekeur, Amel (2007). "Political Islam in Europe". In Samir Amghar, Amel Boubekeur and Michael Emerson (ed.). op. cit., pp.14-37.
- Briggs, Rachel e Birdwell, Jonathan (2009). "Radicalisation among Muslims in the UK". *Microcon Policy Working Paper 7*. Brighton: Microcon.
- Cesari, Jocelyne (2004). *When Islam and Democracy Meet: Muslims in Europe and the United States*. Nova York: Palgrave Macmillan.
- Connor, Kylie (2005). "Islamism in the West? The Life-Span of the Al-Muhajiroun in the United Kingdom". *Journal of Muslim Minority Affairs*, vol. 25, N.º 1, pp. 119-135.
- Cozzens, Jeffrey (2008). *The Culture of Global Jihad: Character, Future Challenges and Recommendations*. London: The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence.
- Doward, Jamie e Wander, Andrew (2007). "The network". *The Observer*, 6 de maio. Disponível em <http://www.guardian.co.uk/world/2007/may/06/terrorism.jamiedoward>. Acedido em 24 de novembro de 2010.
- EL-Affendi, Abdelwahab (2004). "On the State, Democracy and Pluralism". In Suha Taji-Farouki e Basheer M. Nafi (ed.). *Islamic Thought in the Twentieth Century*. Londres: I.B. Tauris, pp. 172-194.
- Government of Denmark (2009). *A Common and Safe Future. An action plan to prevent extremist views and radicalisation among young people*. Disponível em <http://www.nyidanmark.dk>. Acedido em 20 de maio de 2010
- Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (2011), *Prevent Strategy*. Disponível em <http://www.homeoffice.gov.uk>. Acedido em 30 de julho de 2011.

- Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (2009). *Pursue Prevent Protect Prepare: The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism*. London.
- Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (2008). *The Prevent Strategy: A Guide for Local Partners in England*. London.
- Hamid, Sadek (2007). "Islamic Political Radicalism in Britain: The Case of Hizb ut-Tahrir". In Tahir Abbas. *Islamic Political Radicalism. A European Perspective*. Edinburgh: Edinburgh University Press, pp.145-159.
- Hegghammer, Thomas (2010). *Jihad in Saudi Arabia. Violence and Pan-Islamism since 1979*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heller, H. A. (2008). "Engaging British Muslim Communities in Counter-Terrorism Strategies". *The RUSI Journal*, vol. 53, N.º 2.
- ICG-International Crisis Group (2005). *Understanding Islamism*. Cairo/Bruxelas: Middle East/North Africa Report 37.
- ICG-International Crisis Group (2003). *Radical Islam in Central Asia: Responding to Hizb ut-Tahrir*. Bruxelas: Asia Report 58.
- Karagiannis, Emmanuel e McCauley, Clark (2006). "Hizb ut-Tahrir al-Islami: Evaluating the Threat Posed by a Radical Islamic Group That Remains Nonviolent". *Terrorism and Political Violence*, 18, pp. 315-334.
- Kepel, Gilles (2004). *The War for Muslim Minds: Islam and the West*. Cambridge: The Belknap Press of the Harvard University Press.
- Kilcullen, David J. (2007). "Subversion and Countersubversion in the Campaign against Terrorism in Europe". *Studies in Conflict & Terrorism*, 30(8), pp. 647-666.
- Klausen, Jytte (2005). *The Islamic Challenge: Politics and Religion in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Klausen, Jytte (2009). "British Counter-Terrorism After 7/7: Adapting Community Policing to the Fight Against Domestic Terrorism". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 35, N.º 3, pp. 403-420.
- Lambert, Robert (2008). "Empowering Salafis and Islamists against Al-Qaeda: A London Counterterrorism Case Study". *Political Science & Politics*, 41 (1), pp. 31-35.
- Lambert, Robert (2011). "Competing Counter-radicalisation Models in the UK." In Rik Coolsaet (ed.). op. cit., pp. 215-225.

- Leiken, Robert S. e Brooke, Steven (2007). "The Moderate Muslim Brotherhood". *Foreign Affairs*, 86, N.º 2, pp.107-119.
- Lia, Bryanjar e Skjølberg, Katja (2004). *Causes of Terrorism: An Expanded and Updated Review of the Literature*. Kjeller: FFI Report 2004/04307.
- Lynch, Marc (2010). "Veiled Truths. The Rise of Political Islam in the West". *Foreign Affairs*, 89, N.º 4, pp. 138-147. Disponível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/66468/marc-lynch/veiled-truths>. Acedido em 3 de julho de 2010.
- Mintz, John e Farah, Douglas (2004). "In Search of Friends among the Foes". *The Washington Post*, 11 de setembro. Disponível em <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A12823-2004Sep10.html>. Acedido em 25 de agosto de 2011.
- Muslims Against Crusades (2011). *About Us*. Disponível em <http://www.muslim-againstcrusades.com/index.php>. Acedido em abril de 2011.
- Nesser, Petter (2004). *Jihad in Europe – A survey of the motivations for Sunni Islamist terrorism in post-millennium Europe*. Kjeller: Norwegian Defence Research Establishment.
- Neumann, Peter R. (2008). *Joining Al-Qaeda: Jihadist Recruitment in Europe*. London: International Institute for Strategic Studies.
- Pargeter, Alison (2008). *The New Frontiers of Jihad. Radical Islam in Europe*. London: I. B. Tauris.
- Pargeter, Alison (2010). *The Muslim Brotherhood. The Burden of Tradition*. Londres: Saqi Books.
- Precht, Thomas (2007). *Home Grown Terrorism and Islamist Radicalisation in Europe: From Conversion to Terrorism*. Ministério da Justiça da Dinamarca. Disponível em [http://www.justitsministeriet.dk/fileadmin/downloads/Forskning\\_og\\_dokumentation/Home\\_grown\\_terrorism\\_and\\_Islamist\\_radicalisation\\_in\\_Europe\\_-\\_an\\_assessment\\_of\\_influencing\\_factors\\_2\\_.pdf](http://www.justitsministeriet.dk/fileadmin/downloads/Forskning_og_dokumentation/Home_grown_terrorism_and_Islamist_radicalisation_in_Europe_-_an_assessment_of_influencing_factors_2_.pdf). Acedido em 30 de dezembro de 2010.
- Raymond, Catherine Zara (2010). *Al Muhajiroun and Islam4UK: The group behind the ban*. London: The International Centre for the Study of Radicalisation.
- Sachs, Susan (2003). "A Muslim Missionary Group Draws New Scrutiny in U.S.". *The New York Times*, 14 de julho. Disponível em <http://www.nytimes.com/2003/07/14/national/14ISLA.html?ex=1173416400&en=c5b2146797f478fb&ei=5070>. Acedido em 7 de março de 2007.

- Sageman, Marc (2004). *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Silvestri, Sara (2007). "Muslim Institutions and Political Mobilisation". In Samir Amghar, Amel Boubekeur and Michael Emerson (ed.). op. cit., pp.169-182.
- Smith, Craig S. (2005). "French Islamic group offers rich soil for militancy". *The New York Times*, 29 de abril. Disponível em <http://www.nytimes.com/2005/04/28/world/europe/28iht-muslim.html>. Acedido em 30 de maio de 2005.
- Taarnby, Michael (2005). *Recruitment of Islamist Terrorists in Europe. Trends and Perspectives*. Aarhus: Centre for Cultural Research, University of Aarhus.
- The Change Institute for the European Commission (2008). *Study on the best practices in cooperation between authorities and civil society with a view to the prevention and response to violent radicalisation*. Londres.
- Travis, Alan (2008). "Time to tackle the non-violent extremists". *The Guardian*, 11 de dezembro. Disponível em <http://www.guardian.co.uk/uk/2008/dec/11/counter-terrorism-strategy-extremists>. Acedido em 6 de maio de 2010.
- Vidino, Lorenzo (2009). "Europe's New Security Dilemma". *The Washington Quarterly*, 32(4), pp.61-75.
- Vidino, Lorenzo (2006). "Aims and Methods of Europe's Muslim Brotherhood". In Hillel Fradkin, Husain Haqqani e Eric Brown (ed.). *Current Trends in Islamist Ideology*, vol. 4, pp.22-44.
- Whine, Michael (2006). *Will the ban on the Al Muhajiroun successor groups work?* International Institute for Counter-Terrorism. Disponível em <http://www.ict.org.il/Articles/tabid/66/Articlsid/224/currentpage/14/Default.aspx>. Acedido em 15 de maio de 2010.
- Whine, Michael (2005). "The Advance of the Muslim Brotherhood in the UK". In Hillel Fradkin, Husain Haqqani e Eric Brown (ed.). *Current Trends in Islamist Ideology*, vol. 2, pp.30-38.



# A Ameaça Jihadista nos Estabelecimentos Prisionais: Desafios e Dilemas\*

Francisco Gonçalves

*Doutorando em Ciência Política e Relações Internacionais, Segurança e Defesa no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa. Licenciado em Direito e em História. Técnico Superior na Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP). Autor de "O Islamismo Radical e o Combate às suas Ameaças: da Dawá à Jihad" (Diário de Bordo Editores, 2011).*

## Resumo

Tradicionalmente, um recluso que foi condenado por terrorismo comporta-se de maneira diferente do recluso típico, porquanto entende que foi preso devido às suas ideias e não pelas ações que cometeu. Por outro lado, os estabelecimentos prisionais são um palco privilegiado quer na radicalização, quer no recrutamento do terrorismo jihadista. Perante este enquadramento, e com base em trabalhos de campo realizados em alguns sistemas prisionais (EUA, Grã-Bretanha, Espanha e França), pretende-se neste artigo analisar a ameaça jihadista, visando propor algumas medidas para o combate a este fenómeno para, no final, se proceder a um contraponto com a realidade do sistema prisional português.

## Abstract

### *The Jihadist Threat in Prisons: Challenges and Dilemmas*

*Traditionally, an inmate convicted for terrorism behaves differently from the typical inmate because he understands that he was jailed for his ideas – and not the actions that he has taken. On the other end, the jails are a privileged place concerning radicalization and recruitment for the jihadist terrorism.*

*For that matter, and based in several field works realized in several penal systems (USA, Great-Britain, Spain, France), the objective of this article is to analyze the jihadist threat, with the scope to propose several measures to combat this phenomenon, and to proceed in the end with a counterpoint regarding the penal Portuguese system.*

---

\* O presente artigo é da responsabilidade exclusiva do autor e não reflete necessariamente a posição da DGRSP.

“Não existe tempo para o descanso, que virá depois. O estabelecimento prisional não é um local de repouso (...) agora eu percebo porque é conhecido como a Universidade do Conhecimento Islâmico”.

Babar Ahmed (recluso jihadista que cumpre pena no estabelecimento prisional HMP Long Lartin, Grã-Bretanha)

### A Especificidade do Terrorismo Jihadista nos Sistemas Prisionais

A permanência de reclusos em estabelecimentos prisionais encerra diversos desafios para os sistemas prisionais, especialmente no que respeita à segurança. Realmente, os reclusos politicamente motivados (como é o caso daqueles condenados pela prática de infrações terroristas) colocam ameaças específicas, porquanto pretendem mobilizar o apoio exterior, radicalizar<sup>1</sup> outros reclusos – além de tentarem recriar as estruturas operacionais de comando dentro destes estabelecimentos (ICSR, 2010: 13).

Contudo, dentro dos estabelecimentos prisionais não existe uniformidade na atuação dos membros de grupos terroristas, porque aqueles diferem consoante a estrutura interna e respetiva coesão. Na realidade, estas diferenças manifestam-se consoante se esteja na presença de grupos terroristas verticalmente estruturados (*i.e.* IRA – *Irish Republican Army*) ou na presença de células jihadistas que ao invés, adotam uma estrutura flexível<sup>2</sup> – em rede.<sup>3</sup> De facto, os membros de grupos mais

---

1 Como bem assinala Sedwick (2010: 479-494), o conceito de “radicalização” encerra em si mesmo diversas dificuldades na sua definição, confundindo-se com conceitos similares (*i.e.* ativismo). Em qualquer dos casos, o conceito de radicalização utilizado no presente trabalho, não se circunscribe apenas ao recurso à violência, seguindo a definição usada pelos Serviços de Informações da Holanda (AIVD, 2004: 13).

2 É perceptível a falta de uma estrutura hierárquica nas células terroristas jihadistas porquanto é mais fácil lidar com membros que se norteiam por diferentes objetivos e intenções, ao invés da estrutura piramidal tradicional, na qual se revela difícil juntar um grupo de pessoas com objetivos diferenciados. Sobre as vantagens da estrutura em rede ver Sageman (2004: 165- 166).

3 Entende-se por rede jihadista “(...) uma estrutura vagamente delineada, fluida, dinâmica compreendendo um número de pessoas relacionadas (radicais muçulmanos) que estão ligados individualmente a um nível associado (células/grupos). Têm, pelo menos, um interesse comum temporário, isto é o alcançar de um objetivo jihadista (incluindo terrorismo)” AIVD (2006: 14).

coesos e hierarquizados, como o IRA, não apenas se conhecem todos, como tentam recriar as estruturas hierárquicas dentro dos estabelecimentos prisionais. Em sentido oposto, para além de os membros de células terroristas jihadistas<sup>4</sup> não conhecerem elementos de outras células, também não procuram replicar a sua estrutura dentro do sistema prisional – o que não diminui a sua ameaça.

Efetivamente, nem todos os grupos terroristas possuem a mesma atitude no que tange à radicalização e recrutamento dentro dos estabelecimentos prisionais. A título de exemplo, o IRA não demonstrava interesse nos reclusos típicos em termos de recrutamento, porquanto os encarava como pouco disciplinados, considerando inclusive que podiam prejudicar a sua imagem como exército de libertação que procurava atingir determinados objetivos políticos (ICSR, 2010: 16).

Diferentemente, os estabelecimentos prisionais ocidentais são uma das maiores bases de recrutamento da *Al-Qaeda* (Kusher, Davis, 2004: 7) – e também funcionam como um palco privilegiado na radicalização.<sup>5</sup> Aliás, a título meramente exemplificativo, al-Zarqawi,<sup>6</sup> Richard Reid e Bouyeri, radicalizaram-se durante o tempo em que cumpriram pena.

---

4 Em termos metodológicos, utiliza-se o termo jihadista para qualificar este tipo de terrorismo, evitando-se a utilização de qualquer vocábulo relacionado como o Islão (*i.e.* terrorismo islâmico). O objetivo é diferenciar e isolar estes extremistas de outros crentes islâmicos. De resto, este tipo de terrorismo tem interpretado a “*Jihad*” como guerra – que tem de ser feito por qualquer islâmico contra o Ocidente. Porém, a palavra Jihad significa esforço feito pelo crente para se realizar num muçulmano melhor, possuindo vários significados empregues em diversos contextos, podendo assumir uma aceção bélica em alguns cenários, se se verificarem determinadas condições – mas observando limites específicos. Por conseguinte, a utilização da terminologia “terrorismo jihadista”, serve para identificar aqueles indivíduos que manipulam o conceito de jihad para prosseguir a sua agenda – distinguindo-se da esmagadora maioria dos crentes que professam a religião islâmica.

5 Veja-se a introdução à extensa literatura sobre o processo de radicalização feito por Magnus Ranstorp (2010: 1-18). No mesmo sentido, King e Taylor (2011: 603-617), analisam cinco diferentes quadros conceptuais sobre modelos que explicam o processo de radicalização, assinalando bastantes diferenças entre os mesmos.

6 Urge trazer a terreiro o percurso de al-Zarqawi como recluso e a sua radicalização que ocorreu durante o cumprimento da pena. Ora, aquele foi primeiro condenado em 1980 na Jordânia (pela prática de pequenos delitos), e apesar de nem sequer provir de um ambiente religioso, o certo é que, durante este período, foi doutrinado na versão wahhabita do islão – que aprendeu de outros reclusos. Aquando da sua libertação deslocou-se para o Afeganistão e quando regressou à Jordânia (em 1993) foi condenado a 15 anos de prisão por tentativa de atentado contra alvos ocidentais na Jordânia. Pela segunda vez num estabelecimento prisional, al-Zarqawi exercia um enorme poder junto da população reclusa, nomeadamente controlava o pátio, decidia quem cozinhava e quem devia efetuar as leituras do Corão das sextas-feiras, revelando-se muito protetor dos membros do seu grupo. Após sair do estabelecimento prisional em 1999 (não cumprindo nem sequer metade da pena) viajou para o Afeganistão e para o Iraque (Brandon 2009: 12-13).

## A Ameaça Jihadista nos Estabelecimentos Prisionais: Principais Desafios

Os diversos sistemas prisionais analisados no presente trabalho<sup>7</sup> possuem diferentes mecanismos para manter a segurança nos estabelecimentos prisionais, indubitavelmente ligados às respectivas leis penais vigentes bem como à especificidade da população reclusa existente. É certo que os EUA possuem a maior população reclusa do mundo (2.293.157 – dados reportados a 31 de dezembro de 2007) o que corresponde à maior taxa de encarceração do mundo: 756 por 100 mil habitantes (Walmsley, 2008: 3), tendo havido um aumento no ano de 2008.<sup>8</sup> No entanto, a respetiva população reclusa islâmica é escassa, ao contrário do que sucede em alguns sistemas prisionais da Europa (*e.g.* França), em que a população reclusa de origem islâmica assume percentagens significativas relativamente ao conjunto total da população reclusa.

Como foi anteriormente referido, os reclusos condenados por crimes associados a atos terroristas distinguem-se dos reclusos tradicionais, colocando ameaças aos sistemas prisionais dos quais pudemos destacar três grandes desafios na área da prevenção. Em primeiro lugar, torna-se necessário prevenir a radicalização de reclusos não terroristas. Sobre esta problemática, apesar de muitos reclusos islâmicos antes de serem detidos, não tenham tido uma experiência com o islão, não estaremos perante um óbice à sua radicalização? A resposta é negativa pois faltando um conhecimento acerca dos valores tradicionais da religião islâmica, ficam vulneráveis às versões extremistas do islão (GW HSPI/UVA CIAG, 2006: 2).

Em segundo lugar, é importante prevenir a manutenção ou a criação da estrutura operacional de comando, sendo que, como predito pela sua estrutura, o terrorismo jihadista não procura replicar a estrutura existente. Quanto ao último desafio, é necessário prevenir a exploração do ambiente prisional, quer para mobilizar o apoio exterior, mas sobretudo impedir que sejam enviadas diretivas para a participação dos restantes elementos em atos de terrorismo (ICSR, 2010: 16).

Urge trazer à colação que o fenómeno da ameaça jihadista trouxe novas ameaças e desafios para os diferentes sistemas prisionais, nomeadamente a questão dos *gangs* islamitas (Brandon, 2009, 39). É certo que bastantes reclusos apenas por necessidade

---

7 EUA (Califórnia e estabelecimentos federais), Grã-Bretanha (circunscrito à Inglaterra e País de Gales, excluindo a Escócia, ilha de Jersey, entre outros), França (restrita à metrópole) e Espanha.

8 À data de 31 de dezembro de 2008, existiam cerca 2.304.115 (dois milhões, trezentos e quatro mil, cento e quinze reclusos), o que representa um acréscimo de 0,3% relativo aos números de 2007. Por fim, é preciso alertar que, devido ao número exorbitante de reclusos espartilhado por centenas de estabelecimentos prisionais, dirigidos por diferentes entidades públicas (local, estadual e federal), bem como ao facto de alguns estabelecimentos serem dirigidos por entidades privadas, estes dados já foram revistos várias vezes – a mais recente reportada a 30 de junho de 2010 (Sabot, West, Cooper, 2009: 8).

se juntam a *gangs* islâmicos nos estabelecimentos prisionais, um fenómeno denominado “Prislam” (GW HSPI/UVA CIAG, 2006: 4), abandonando-os após o cumprimento da pena. Porém, a dinâmica deste fenómeno está a aumentar, verificando-se inclusive a adoção por *gangs* islâmicos da linguagem árabe encriptada como código – uma prática comum entre *gangs* prisionais (GW HSPI/UVA CIAG, 2006: 6). Além disso, começam a emergir novos fenómenos (como sucede nos EUA), onde membros de *gangs* afro-americanos (*v.g.* Crips e Blood) se aliam sob a bandeira do islão.

Mas quais são as ameaças que representam estes *gangs* islâmicos? Em primeiro lugar, destaca-se a intimidação e violência contra todos aqueles que não professam a religião islâmica – inclusive até contra os reclusos islâmicos que possuem um entendimento moderado acerca do islão. Em segundo lugar, a ameaça decorrente da aceleração do processo de radicalização, onde os reclusos são compelidos a aceitar a ideologia jihadista, tornando-se assim alvos do recrutamento para a prática de atos terroristas. Em terceiro lugar, a possibilidade do seu isolamento, o que impede o convívio com os moderados, o que dificulta de sobremaneira as intervenções positivas do sistema prisional tendentes à sua ressocialização (Brandon, 2009: 39-42).

Como último apontamento, não são apenas os reclusos condenados por infrações ligadas ao terrorismo jihadista, que colocam ameaças aos diferentes sistemas prisionais relativamente à radicalização. Na verdade, a radicalização, amiúde, é iniciada por reclusos condenados por delitos comuns, de origem islâmica, e apesar dos seus conhecimentos sobre a religião islâmica ser exígua, são suficientes para impressionar bastantes reclusos (Marret, 2009: 21).

### **Dilemas no Combate ao Terrorismo Jihadista: Concentração versus Dispersão e Contenção versus Reforma**

Destarte, para resolver estes desafios, os diferentes sistemas prisionais possuem diversos mecanismos, sendo alguns deles antagónicos entre si, o que coloca alguns dilemas. Afinal deverá ser implementada uma política de concentração ou dispersão dos terroristas pelos distintos estabelecimentos prisionais? França e Espanha implementaram uma política de dispersão especialmente ligada ao terrorismo separatista.<sup>9</sup>

Verdadeiramente, quer França (com o problema da Córsega), quer Espanha (com o problema basco), caso implementassem uma política de concentração per-

---

<sup>9</sup> É preciso frisar que, no relatório de 2009 da Europol (2010: 9) a esmagadora maioria dos atentados e dos indivíduos detidos estavam associados ao terrorismo separatista (França, Espanha e Irlanda do Norte). De resto, mesmo na Irlanda do Norte, apesar do processo de paz, continuam a atuar grupos dissidentes do IRA, como o RIRA (*Real IRA*) e o CIRA (*Continuity IRA*).

mitiriam às organizações terroristas recriar a estrutura organizacional o que colocaria inúmeros problemas às autoridades prisionais. Ademais, mesmo a dispersão destes reclusos por diversos estabelecimentos prisionais, mas situados nos territórios em disputa, possibilitaria uma enorme mobilização por parte dos simpatizantes e apoiantes para fomentar ações de protesto e de contrainformação.<sup>10</sup> De resto, essa realidade ficou bem ilustrada com a má experiência da Grã-Bretanha em albergar os membros do IRA em “Maze Prison”.<sup>11</sup>

Outrossim, esta política levou inclusivamente a colocar os terroristas do IRA em alas prisionais separadas da restante população reclusa (o bloco H em “Maze Prison”), o que veio ao encontro dos desejos do IRA que faziam pedidos para se distinguirem da restante população reclusa, tendo obtido inclusive o tratamento como prisioneiros de guerra. Naturalmente conseguiram manter a sua estrutura organizacional, o que resultou numa enorme coesão da organização.<sup>12</sup>

Paradigmáticos desta realidade foram os eventos relacionados com a recusa em usar o uniforme do estabelecimento prisional, o “protesto das fezes”, a realização de várias greves de fome (a mais emblemática ficou associada à morte de Bobby Sands e mais nove reclusos) e até a fuga de 38 membros do IRA em 23 de setembro

---

10 Aliás, a quase totalidade dos reclusos pertencentes à ETA (*Euskadi Ta Askatasuna*) estão colocados em estabelecimentos prisionais no Sul de Espanha e nas Canárias. Por outro lado, caso estivessem concentrados em estabelecimentos prisionais no território basco (considerando que a maioria dos reclusos lá colocados vivem naquele território) para além de recriarem a estrutura de comando, exerceriam uma enorme pressão sobre a restante população reclusa, o que levantaria contingências complexas no que tange à segurança. Por fim, é reduzida drasticamente a capacidade de familiares dos reclusos e simpatizantes da ETA para organizarem ações de protesto junto dos estabelecimentos prisionais.

11 Este estabelecimento prisional albergava reclusos pertencentes ao IRA, e de grupos lealistas, tendo sido encerrado em 29 de setembro de 2000. Sobre alguns eventos passados naquele estabelecimento prisional ver Burleigh (2009: 323-325).

12 A mesma situação se verificou com o grupo terrorista *Baader-Meinhof* (RAF – *Red Army Faction*), para o qual foi construído o estabelecimento prisional de Stammheim, possibilitando a junção na mesma ala prisional de Holger Meins, Andreas Baader, Gudrun Ensslin, Ulrike Meinhoff e Jan-Carl Raspe. De resto, após a realização de tumultos e greves de fome, as autoridades prisionais permitiram o convívio entre eles, bem como a criação de uma extensa biblioteca composta por literatura radical. Ademais, a extrema agressividade dos seus métodos levou a que muitos dos guardas prisionais pedissem transferência (alguns tiveram um esgotamento nervoso). O facto de passarem panfletos radicais através dos seus advogados aumentou a sua coesão interna, incentivando os membros da segunda geração das RAF a organizar atos terroristas com vista à sua libertação. Sobre estes eventos que ocorreram no estabelecimento prisional de Stammheim (de abril de 1974 a outubro de 1977) ver Burleigh (2009: 244-257). Perante esta escalada, até se chegou ao ponto de, em 20 de setembro de 1977, o *Bundestag* aprovar uma lei especial que permitia ao ministro da justiça impedir qualquer tipo de comunicação entre os reclusos e os seus advogados ou alguém do mundo exterior (Aust, 2008: 378-387).

de 1983. Resta acrescentar o facto deste estabelecimento prisional se ter situado em plena Irlanda do Norte (perto de Belfast) o que facilitou a presença (por vezes maciça) de familiares e simpatizantes nas suas imediações. Por sua vez, isto aumentava o moral dos reclusos e, reiteradamente, potenciava a sua tomada de ações radicais contra o sistema prisional vigente.

Ora, se a política de dispersão de reclusos condenados por terrorismo de cariz separatista é a mais adequada, a ameaça jihadista é diferente. Assim sendo, a maioria dos países tem optado por uma política de concentração em estabelecimentos prisionais específicos, embora as autoridades prisionais espanholas e francesas tenham optado pela política de dispersão, independentemente do tipo de terrorismo.

Desde novembro de 2004 (após o desmantelamento de uma célula jihadista no estabelecimento prisional de Salamanca) e até ao presente, as autoridades espanholas optaram pela política de dispersão destes terroristas pelos diversos estabelecimentos prisionais, o que demonstra um desconhecimento da ameaça jihadista nestes estabelecimentos.

Como sublinha Alonso (2011: 225-226), a dispersão pode facilitar ainda mais a tarefa de radicalização e de recrutamento de reclusos, por outros reclusos condenados por ligações ao terrorismo jihadista, o que não acontece em relação aos reclusos pertencentes à ETA. Por seu lado, devido à escassez de recursos humanos, uma política de concentração possibilita uma monitorização mais fácil das comunicações entre reclusos jihadistas. De resto, também a França adotou uma política de dispersão de todos os reclusos condenados por infrações terroristas (Marret, 2009: 24), não atendendo à especificidade da ameaça jihadista.

Numa metodologia oposta, os EUA praticam uma política de concentração, estando os reclusos terroristas reunidos em apenas dois estabelecimentos prisionais federais:<sup>13</sup> o *Administrative Maximum Facility* (ADX), no Estado do Colorado, onde estão a cumprir pena mais de 30 terroristas, alguns ligados à *Al-Qaeda*.<sup>14</sup> É certo que o terrorismo separatista não é um problema nos EUA ao contrário da Grã-Bretanha, França ou Espanha. Por outro lado, para os reclusos ligados ao terrorismo jihadista – que não sejam considerados suficientemente perigosos para estarem a cumprir pena no ADX – foi criado o estabelecimento prisional de segurança inter-

---

13 Nos estabelecimentos prisionais federais existem cinco níveis de segurança: segurança mínima; segurança baixa; segurança média; segurança elevada e segurança máxima. O estabelecimento prisional Supermax (ADX) é considerado um nível acima da segurança máxima e assim o mais seguro dos EUA. Importa também salientar que, à data de 6 de outubro de 2011 existem 217.827 reclusos a cumprir pena em estabelecimentos prisionais federais – atento o sítio do *Federal Bureau of Prisons* (BOP) do Departamento da Justiça, [www.bop.gov](http://www.bop.gov).

14 *i.e.* Ramzi Yousef, Zacarias Mossaoui ou Richard Reid.

média: a Unidade de Comunicação e Controlo que alberga mais de 200 reclusos quase exclusivamente de ascendência árabe.<sup>15</sup>

Outro dilema consubstancia-se no encetar de políticas de contenção ou de reforma do terrorismo, sendo certo que, com a exceção dos EUA – onde está prevista quer a pena de morte ou a prisão perpétua – os sistemas prisionais europeus, independentemente do crime, pressupõem que o recluso voltará à sociedade. Isto significa que, sem prejuízo da implementação de políticas de contenção, o enfoque é colocado nas medidas de prevenção que devem ser implementadas após a saída destes reclusos do sistema prisional.<sup>16</sup>

Em sentido inverso, nos EUA, a contenção é a regra geral e, amiúde, os reclusos condenados por atos de terroristas estão colocados em células individuais (onde passam 23 horas por dia) sendo monitorizados (incluindo a vigilância sobre todas as suas comunicações) mais vezes que a restante população reclusa – embora isso não obste que ocorram falhas. O caso mais emblemático ocorreu com o *Sheik* invisual Omar Abdel Rahman (condenado por ser o cérebro do atentado ao *World Trade Center* em 1993), que apesar de detido continuava a dirigir a sua organização tendo inclusive enviado mensagens para os seus simpatizantes no Egito (ICSR, 2010: 18). Foi justamente para resolver este tipo de problemas que foi criada a já mencionada Unidade de Comunicação e Controlo que analisa toda e qualquer comunicação efetuada pelos reclusos (obrigatoriamente qualquer conversa decorre em língua inglesa).

### **A Radicalização nos Estabelecimentos Prisionais: a Doutrinação no Radicalismo Islâmico**

Os estabelecimentos prisionais são o cenário ideal para fenómenos de radicalização e recrutamento porquanto facilitam a existência de uma audiência atenta e cativa, especialmente se as entidades prisionais estiverem distraídas. Neste cenário, a fé, que pode ser uma arma redentora aquando da saída do recluso do estabelecimento prisional, também pode ser mal orientada. A título de exemplo, dois elementos da célula de Madrid (Jamal Ahmidan e Alleka Lamari) iniciaram o processo de radicalização em estabelecimentos prisionais (Silber, Bhatt, 2007: 39), tal como Bouyeri.

Deste modo, para fazer face a uma interpretação extremista do Islão importa ministrar nos estabelecimentos prisionais uma versão correta e moderada da reli-

---

<sup>15</sup> E.g. John Walker Lindh e os membros do *Lacawanna Six*.

<sup>16</sup> Sobre esse tipo de medidas ver Coyle (2009).



gião islâmica, sendo que diversos sistemas prisionais apresentam lacunas quanto a este aspeto. Na realidade, a França devido à sua política da laicidade, tem um problema com o reconhecimento das diferentes comunidades, resultando que a única comunidade legítima é a comunidade nacional. Em consequência, aquele país não faz o recenseamento da etnicidade da população reclusa, ao invés do que sucede na Grã-Bretanha (Beckford, Joly, Khosrokhavar, 2006: 29). Da mesma maneira, deixa ao critério do diretor do estabelecimento prisional a existência, ou não, de um imã que possa ministrar um ensinamento contextualizado do Islão, o que tem consequências potencialmente perigosas:

“A falta de conhecimento sobre aspetos religiosos primários encorajou a radicalização através da influência daqueles que, na ausência de autoridade institucional islâmica, preencheram o vácuo e ofereceram a sua visão radical como a única visão islâmica legítima” (Beckford, Joly, Khosrokhavar, 2006: 262).

Presentemente, alguns diretores de estabelecimentos prisionais franceses, para além do facto de não nomearem imãs, usam islamitas radicais para manter a ordem, o que pode ter um efeito devastador, porquanto lhes confere legitimidade e credibilidade junto da restante população reclusa (Beckford, Joly, Khosrokhavar, 2006: 278).

Perante o contexto descrito, estão criadas as condições para a difusão de uma mensagem distorcida do Islão, como constatou Khosrokhavar (2005: 182 e 209), através de entrevistas a reclusos que se converteram ao Islão em estabelecimentos prisionais franceses. Nestas entrevistas, relataram que aquela religião lhes confere simplicidade e transparência, e sublinharam a fraqueza da religião cristã ao apreço a mensagem de dar a outra face.

De igual forma, o número exíguo de imãs a prestar serviço em estabelecimentos prisionais é um problema transversal aos diferentes sistemas prisionais estudados. A título de exemplo, o Estado da Califórnia apenas emprega cerca de 20 capelães islâmicos para uma população reclusa de cerca de 300 mil, limitando de sobremaneira a sua capacidade para monitorizar todas essas necessidades. Consequentemente, a população reclusa necessita de outros reclusos ou voluntários para atender as suas necessidades religiosas (GW HSPI/UVA CIAG, 2006: 8), com consequências potencialmente negativas. É certo que a presença de clérigos não é, por si só, uma receita segura para contrabalançar a difusão de uma interpretação radical do Islão, derivado do dilema presente em bastantes reclusos islâmicos. Na realidade, apesar de pretenderem distanciar-se dos islamitas radicais, não desejam que a restante população reclusa os considere conotados com as autoridades prisionais (Beckford, Joly, Khosrokhavar, 2006: 267).

Atualmente, se é certo que em países como a Grã-Bretanha os imãs têm desempenhado um papel de harmonia no sistema prisional, também é que certo que a abordagem não é isenta de falhas (Beckford, Joly, Khosrokhavar, 2006: 116). Efetivamente, os imãs não estão autorizados a abordar determinados assuntos, tais como a *Jihad*, o que representa uma fragilidade, pois não debater questões sensíveis cria um vazio que pode ser aproveitado por aqueles que nutrem uma visão radical do Islão. Além disso, estas aproximações obtêm resultados porque os extremistas islâmicos são bastante sociáveis e possuem carisma e empatia para rapidamente forjarem amizades (Brandon, 2009: 27).

Urge trazer à liça que estão a surgir novas formas de recrutamento, sendo perceptível que muitos radicais islâmicos manifestam vontade em aderir a um grupo terrorista jihadista, embora não saibam como proceder. A partir desta constatação surgem duas novas realidades: o sistema de conscrição e o sistema de autorrecrutamento. Atenta a observação traçada, no sistema de conscrição o conscrito individual ou em grupo vai à procura dos recrutadores, manifestando a sua vontade em participar na *Jihad* (v.g. combater no Iraque) oferecendo os seus préstimos. Por outro lado, no sistema de autorrecrutamento, um indivíduo singular ou em grupo decide abarcar a *Jihad* por sua própria iniciativa, criando uma célula terrorista. Para tanto, para realçar a importância do autorrecrutamento, convém trazer a ter-reiro que, atento os relatórios da Europol (2008 e 2009: 19-21), cerca de 2/3 dos indivíduos detidos no espaço europeu por suspeita de envolvimento no terrorismo jihadista, não estão ligados a organizações terroristas conhecidas.

Importa ainda destacar que, este fenómeno do autorrecrutamento também começa a surgir nos estabelecimentos prisionais. Um exemplo desta nova realidade foi protagonizado pelo afro-americano Kevin James que se converteu ao islão aquando do cumprimento da sua pena no estabelecimento prisional de Folsom na Califórnia, criando uma célula terrorista jihadista denominada *Jam'iyat Ul-Islam Is-Saheeh* (JIS). Naquele estabelecimento prisional recrutou um recluso (Levar Washington), tendo prosseguido o processo de recrutamento após a sua libertação (e.g. Gregory Patterson, Hammad Savana). É de destacar que metade dos membros tinham anteriormente integrado *gangs* – e.g. Cribs (GW HSPI/UVA CIAG, 2006: 9).

Por último, apesar dos elementos desta célula terem sido detidos em 2005,<sup>17</sup> ainda antes de serem executados os atos terroristas premeditados (e.g. centro de recrutamento militar, assim como interesses israelitas em Los Angeles), já tinham efetuado diversos assaltos a bombas de gasolina, com o escopo de financiar estas operações (Duyn, 2006).

---

<sup>17</sup> Para uma leitura bastante pormenorizada sobre as origens e motivações de todos os membros do JIS, Hamm (2007b: 39-53).

### **Medidas a Tomar: a Contra-Radicalização/Desradicalização**

Perante todo este enquadramento o que é que deve ser feito pelos sistemas prisionais para contrabalançar a radicalização e o recrutamento dentro dos estabelecimentos prisionais? Decerto a segurança tem um papel crucial e fundamental, mas não pode ser apenas a única medida. Em bom rigor, é preciso sublinhar que “primeiro a segurança” não pode ser entendido como “apenas a segurança” (ICSR, 2010: 21).

Obviamente que a reforma não pode ser realizada à custa da segurança mas, amiúde, a reforma está ligada umbilicalmente à segurança, especialmente se forem observados sinais de descontentamento por parte de reclusos pertencentes a grupos terroristas jihadistas, no que concerne aos seus métodos e ideias, sendo esta uma janela de oportunidade a explorar. Além disso, quanto mais reclusos estiverem inseridos em estruturas ou programas de apoio após a sua libertação, melhor será a sua monitorização (ICSR, 2010: 23).

Ainda assim, independentemente de os sistemas prisionais implementarem uma política com maior ênfase na segurança ou na reforma, o certo é que o Corpo da Guarda Prisional e outros técnicos existentes têm de estar preparados para lidar com a ameaça jihadista, o que implica conhecimentos sobre o islão e a cultura islâmica. Neste sentido, a distinção entre expressões legítimas de fé e uma ideologia extremista pode ser bastante difícil e o respetivo treino nesta área requer a devida formação. Isto significa que a conversão ao islão ou o simples pedido de serviços de um imã não implica que um recluso seja radical. Por outro lado, o facto de um recluso islâmico possuir barba pode meramente significar que é um homem piedoso e não um extremista (Brandon, 2009: 113).

No que concerne à existência de manuais de instruções para fazer face à ameaça jihadista nos estabelecimentos prisionais, estes diferem consoante o sistema prisional alvo de análise. A título de exemplo, o sistema francês e americano procuram uma mistura de indicadores sobre a prática religiosa, colocando uma especial ênfase na aparência física e expressão política, usando um sistema de cartão amarelo e vermelho para enquadrar determinados comportamentos e eventos (ICSR, 2010: 32). Além do mais, diversos destes manuais contêm índices relativos à cultura e religião islâmica, mas denotam bastantes lacunas e deficiências e carecem de uma profunda atualização. Finalmente, os únicos indicadores que são uniformes em todos os sistemas prisionais estudados, como sinais inequívocos de radicalização, são aqueles atos que colocam em causa a autoridade dos imãs – embora a chegada a essa etapa possa consubstanciar um diagnóstico tardio.

No que respeita à implementação de uma política de contraradicalização, esta deve ter por base uma dupla função: evitar que os reclusos se radicalizem (contraradicalização) e, por outro lado, combater o extremismo de certos reclusos (desradicalização). Para evitar a radicalização é importante implementar algumas medidas

que alertem os reclusos islâmicos recém-chegados ao sistema prisional, acerca dos extremistas e das suas intenções. Para o efeito, deverão ser fornecidos panfletos elaborados por reputadas organizações islâmicas, bem como providenciar literatura adequada para a população reclusa islâmica, sendo fundamental a visita de imãs moderados (Brandon, 2009: 114).

Pois bem, para implementação de uma política de desradicalização a reclusos radicalizados, acima de tudo é necessária ambição, porquanto os esforços não se devem circunscrever apenas a combater o extremismo. Na realidade, é também fundamental promover valores universais de igualdade, liberdade religiosa e respeito mútuo, pilares de qualquer democracia liberal (Brandon, 2009: 107). Em suma, em qualquer programa deste tipo deverá ser implementada uma política de rejeição do radicalismo, incentivando o bom comportamento que permita ao recluso ganhar os privilégios anteriormente retirados.

Assim sendo, numa primeira etapa devem ser retirados ao recluso todos os privilégios incluindo telefonemas, comida especial (exceto *halal*), acesso a televisão, computadores e jornais. Numa segunda etapa (mas implementada ao mesmo tempo da primeira), deverão ser abordadas, sem restrições, todas as preocupações destes reclusos radicais, fomentando a discussão de ideias, mas incluindo a participação de imãs moderados (Brandon, 2009: 117). Observemos como exemplo a metodologia empregue no Lémen, no qual os capelões islâmicos propuseram aos reclusos radicais “um diálogo entre iguais”, com a condição de se comprometerem a aceitar a argumentação se fosse mais plausível e convincente. O certo é que os imãs ganharam todos os *rounds* (ICSR, 2010: 52) prova que esta metodologia pode ser replicada para os sistemas prisionais ocidentais. Contudo, é preciso distinguir entre o método empregue e o conteúdo da mensagem que os clérigos difundem, que não está adequada a propagar os valores defendidos pelas sociedades ocidentais, mas sim para os reclusos aceitarem a autoridade (e legitimidade) dos Estados onde se inserem.

Paradigmático desta situação ocorre com o programa de desradicalização efetuado pela Arábia Saudita que obteve resultados muito positivos, com uma taxa elevadíssima de reclusos que abandonam a violência, e cujos métodos podem ser replicados nos sistemas prisionais ocidentais. Porém, a Arábia Saudita tem especificidades não verificáveis no contexto ocidental, como a esmagadora maioria dos reclusos pertencerem a famílias bastantes pobres (ao contrário do que sucede com o recluso típico condenado por terrorismo jihadista). Por outro lado, o ensinamento do Islão corresponde à versão wahhabita, onde se sustenta que o Estado também é vítima do terrorismo, colocando ênfase na legitimidade do monarca saudita e na autoridade e obediência ao Estado (Boucek, 2008: 3).

É um facto que existem questões complexas relacionadas com a religião, especialmente se colocarem em causa a segurança dos estabelecimentos prisionais. Este tipo de situação verifica-se, por exemplo, na utilização de cães nas buscas às

celas para procurar drogas e outro tipo de produtos, especialmente porque alguns islâmicos consideram estes animais como impuros. É uma realidade que, na Grã-Bretanha, implementaram medidas para minorar estes aspetos, como oferecer roupa lavada e lençóis caso esses reclusos fossem cheirados por cães.

Porém, a implementação deste tipo de soluções encerra em si mesmo diversos escolhos ao conferir tratamento preferencial que os outros reclusos não têm. Ademais, é questionável que este tipo de procedimento ajude à integração dos reclusos no seu regresso à sociedade, pois apenas confere legitimidade às visões mais extremistas do Islão, sendo de assinalar que para a escola de direito *malakita* “os cães e a sua saliva são puros” (Brandon, 2009: 77).

### A Legislação Portuguesa Face à Ameaça Jihadista

Traçadas as linha gerais acerca da ameaça jihadista em diferentes sistemas prisionais, importa verificar se a legislação vigente em Portugal<sup>18</sup> se encontra preparada para enfrentar estas novas ameaças. Como primeiro apontamento, importa sublinhar que existem 49 estabelecimentos inseridos na orgânica da Direcção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP).

É preciso sublinhar que existem em Portugal cerca de 40 mil<sup>19</sup> indivíduos que professam a religião islâmica sendo um espaço no qual as diferentes religiões monoteístas dialogam num clima de respeito mútuo. Paradigmático deste contexto, saliente-se a participação de diferentes ministros do culto em seminários nas quais se debatem questões doutrinárias adjacentes a cada um dos respetivos credos. De igual forma, o diálogo inter-religioso é uma realidade em Portugal, com origens muito anteriores ao 11 de setembro de 2001, ao contrário do que sucedeu noutros países ocidentais.

Na realidade, a comunidade islâmica residente em Portugal é proveniente das antigas províncias ultramarinas, estando bem integrada na comunidade portuque-

---

18 Esta análise será circunscrita à Lei de Liberdade Religiosa (Lei n.º 16/2001, de 22 de junho), ao Registo de Pessoas Coletivas Religiosas (Decreto-Lei n.º 134/2003, de 28 de junho), ao Regulamento da Assistência Espiritual e Religiosa nos Estabelecimentos Prisionais (Decreto-Lei n.º 252/2009, de 23 de setembro), ao Código de Execução de Penas e Medidas Privativas da Liberdade (Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, na redação dada pela Lei n.º 33/2010, de 2 de setembro e pela Lei n.º 40/2010, de 3 de setembro) e ao Regulamento Geral dos Serviços Prisionais (Decreto-lei n.º 51/2011, de 11 de abril). Porém, não será alvo de análise neste artigo, qualquer regulamento interno da DGSP, nem se o Corpo da Guarda Prisional tem (ou recebe) formação sobre a presente problemática.

19 Dados retirados do sítio da Comunidade Islâmica de Lisboa. Consultado em 6 de outubro de 2010. Disponível em [http://www.comunidadeislamica.pt/02b3.php?nivel\\_1=2&nivel\\_2=22&nivel\\_3=223](http://www.comunidadeislamica.pt/02b3.php?nivel_1=2&nivel_2=22&nivel_3=223).

sa, não partilhando manifestações radicais acerca de temas controversos. A este respeito, a obra *Os Versículos Satânicos* de Salman Rushdie não foi alvo de qualquer tipo de manifestação pública ou desagrado dignos de registo. Além do mais, não ocorreram manifestações promovidas por islâmicos radicais a favor da implementação de algum tipo de Estado Islâmico ou da *Sharia*.

Subjacente à realidade acabada de traçar, essa moderação da comunidade islâmica é igualmente visível no seu sítio da internet, onde são abordadas questões para explicar e compatibilizar o Islão com a democracia, bem como outras questões (*i.e.* melhor contributo da mulher no Islão). Note-se que, ao contrário do que sucede noutros países europeus, em Portugal não se conhecem (ainda) mesquitas que defendem e distribuam literatura radical.<sup>20</sup>

É importante realçar que o *Tablighi Jamaat*<sup>21</sup> está presente em Portugal (desde 1979), mas é composto maioritariamente por membros provenientes das antigas províncias ultramarinas, mormente moçambicanos provenientes da Índia. Assim se explica uma dinâmica diferente da patenteada noutros países (bem mais inclusiva), que produz um entendimento do islão um pouco mais moderado. Alerta-se porém que, o *Tablighi* está a aumentar o número de aderentes em Portugal, mas à custa de indivíduos que vêm de fora, mormente da Índia e do Paquistão, o que aumenta a sua ameaça a vários níveis.<sup>22</sup> Em consequência, fruto destas novas migrações, estão a surgir novos locais de culto clandestinos, onde se suspeita que se defendem visões extremistas do Islão.

---

20 Urge salientar que a mesquita *El-Tahweed* em Amesterdão vendeu o livro “À Maneira dos Muçulmanos” que, entre outras ideias radicais e violentas, defendia a defenestração de homossexuais. Anteriormente até vendera um livro que pugnava pela circuncisão genital feminina e pelo espancamento das mulheres (Shore, 2007: 102).

21 O *Tablighi Jamaat* (Movimento da Mensagem) foi fundado por Maulana Ilyas, um clérigo associado ao movimento *Deobandi*, que visava proteger a identidade dos muçulmanos indianos, face à cultura dominante Hindu e dos seus missionários. Ademais, ainda que apregoem a paz e a tolerância, rejeitam liminarmente qualquer forma de democracia e a legislação secular. Contudo, na medida em que rejeitam qualquer tipo de confronto direto com qualquer governo, as suas atividades são toleradas. Ora, esta realidade é colocada em causa, especialmente pelo facto de pessoas como José Padilla, Richard Reid, John Walker Lindhl, terem, em dado momento, aderido a este grupo. Por outro lado, aproveitando o facto de alguns membros do *Tablighi* serem mandados para o Paquistão (para efeitos de treino em termos de missionação), diversos grupos terroristas jihadistas, tentam recrutar membros mais influenciáveis daquele grupo (Alexiev, 2005).

22 Importa trazer a terreiro que, em 18 e 19 de janeiro de 2008, as Forças e Serviços de Segurança de Espanha detiveram 14 indivíduos pertencentes a uma célula (denominada de Barcelona) e que pretendiam executar atentados em Espanha, Portugal, Grã-Bretanha, França e Alemanha. Ora, esta célula não era composta por cidadãos nascidos na Europa (como sucedeu com as células de Londres ou Madrid) mas de indivíduos que viajaram do Paquistão. Isto vem reforçar a ideia que as células sediadas na fronteira entre o Paquistão e o Afeganistão querem atacar a Europa (AIVD, 2009). Sobre a célula de Barcelona, ver Reinares (2009: 5-7).

A Lei da Liberdade Religiosa prevê uma miríade de direitos no que tange à liberdade de culto e assistência religiosa. Contudo, sublinhe-se que invocando razões de segurança, possam ser impostas restrições, mediante audiência prévia (sempre que possível) do ministro do culto respetivo.<sup>23</sup> Aliás, essa questão foi justamente prevista no Código de Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade e, mais concretamente, no Regulamento da Assistência Espiritual e Religiosa nos Estabelecimentos Prisionais. De facto, apesar de ambos os diplomas consagrarem a liberdade de culto, igualmente preveem – por razões de ordem e segurança do estabelecimento prisional – a restrição à realização ou participação em atos de culto, incluindo a posse de objetos religiosos e até a assistência de ministros do culto.<sup>24</sup>

Perante este enquadramento legal, estão criadas as condições que obstam à circulação de literatura extremista e de imãs radicais, com consequências nefastas no processo de radicalização. No entanto, isso também implica um grande dinamismo e conhecimento por parte das entidades responsáveis na deteção dessas situações.

Certamente que uma das medidas mais importantes no combate à radicalização consubstancia-se na difusão de um entendimento adequado da religião islâmica, concretizado no emprego de imãs que possuam uma visão moderada e compatível com as democracias liberais. Mas, na medida em que a Lei da Liberdade Religiosa impõe que ninguém pode ser obrigado a professar uma crença religiosa, a praticar ou a assistir a atos de culto,<sup>25</sup> o que sucederá se o recluso professar uma visão radical do Islão – mas proveniente de uma comunidade religiosa que foi aceite como tal em Portugal? Nesta situação, obviamente, os serviços prisionais não poderão usar as medidas adequadas para a desradicalização. Pior, será de muito difícil sustentação (mesmo invocando razões de segurança) que se possa impedir a vinda de um imã ou da entrada de literatura radical proveniente de uma comunidade religiosa que seja reconhecida como tal pelo Estado português.

Posto isto, o que é que se entende por uma comunidade religiosa? Na Lei da Liberdade Religiosa, o legislador apenas menciona que se consideram radicadas em Portugal as igrejas e comunidades religiosas inscritas com um mínimo de duração (30 anos),<sup>26</sup> exceto se existirem no estrangeiro há mais 60 anos onde o prazo de reconhecimento é mais curto. É certo que existe uma cláusula de segurança, porquanto o processo não é automático e terá de passar pelo crivo da Comissão da Li-

---

23 Atento ao n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 16/2001, de 22 de junho.

24 Vide o n.º 2 do artigo 56.º da Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro (na redação dada pela Lei n.º 33/2010, de 2 de setembro e pela Lei n.º 40/2010, de 3 de setembro) e a alínea i) do n.º 1 e o n.º 2, ambos do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 252/2009, de 23 de setembro.

25 Vejam-se as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 16/2001, de 22 de junho.

26 Conforme o estatuído no n.º 2 do artigo 37.º da Lei n.º 16/2001, de 22 de junho.

berdade Religiosa. Esta comissão tem como missão verificar se as normas internas ou práticas religiosas dessa comunidade se conformam com as normas da ordem jurídica portuguesa, podendo até ser coadjuvada por outras entidades públicas.

Todavia, estas competências são exercidas *a priori*, o que implica um amplo conhecimento do islão e é bom lembrar que diversos decisores políticos têm optado por encetar diálogo com algumas organizações islâmicas que à superfície condenam o terrorismo, mas cujas verdadeiras intenções estão camufladas numa “dupla linguagem”. Subjacente ao que se disse, o pouco conhecimento do Islão e das suas realidades complexas leva a que os europeus sejam incapazes de discernir “(...) os moderados dos extremistas que se camuflam numa retórica tolerante” (Baran, 2006: 31).

### Notas Conclusivas

Devido à especificidade dos reclusos condenados por crimes associados ao terrorismo jihadista, os diversos sistemas prisionais devem adotar uma política de concentração daqueles em estabelecimentos prisionais específicos, onde todas as suas atividades e comunicações possam ser monitorizadas.

Por outro lado, face aos novos desenvolvimentos, especialmente do fenómeno da radicalização e do autorrecrutamento, o combate à ameaça jihadista terá por passar por políticas de desradicalização que possibilitem a leitura de um Islão moderado e conciliável com as democracias liberais.

Relativamente a Portugal, existem mecanismos na legislação para fazer face à ameaça jihadista. Contudo, a sua eficácia no terreno depende da capacidade dos responsáveis envolvidos em detetar a ameaça por antecipação, especialmente averiguando as verdadeiras intenções de comunidades religiosas islâmicas.

### Bibliografia

AIVD General and Security Service (2004). *From Dawa to Jihad: The Various Threats From Radical Islam to the Democratic Legal Order*, em <http://www.fas.org/irp/world/netherlands/Dawa.pdf>, data de acesso em 23 de maio de 2006.

\_\_\_\_\_ (2006). *Violent Jihad in the Netherlands: Current Trends in the Islamist Threat*, em <http://www.fas.org/irp/world/netherlands/violent.pdf>, data de acesso em 22 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_ (2009). *Annual Report 2008*. Em <http://www.fas.org/irp/world/aivd-2008.pdf>, data de acesso em 24 de julho de 2010.



- Alexiev, Alexis (2005). "Tablighi Jamaat: Jihad's Stealthy Legions". *Middle East Quarterly*, em <http://www.meforum.org/686/tablighi-jamaat-jihads-stealthy-legions>, data de acesso em 15 de julho de 2008;
- Aust, Stefan (2008). *The Baader-Meinhof Complex. The Inside Story of the RAF*. London: The Bodley Head.
- Baran, Zeyno (2006). "Countering Ideological Support for Terrorism in Europe: Muslim Brotherhood and Hizb ut-Tahrir – Allies or Enemies?". *Quarterly Journal*, Winter, em [https://consortium.pims.org/filestore2/download/3607/Countering%20Ideological%20Support%20for%20Terrorism%20in%20Europe\\_Zeyno%20BARAN.pdf](https://consortium.pims.org/filestore2/download/3607/Countering%20Ideological%20Support%20for%20Terrorism%20in%20Europe_Zeyno%20BARAN.pdf), data de acesso em 12 de março de 2008.
- Beckford, James A., Daniele Joly e Farhad Khosrokhavar (2006). *Muslims in Prison: Challenge and Change in Britain and France (Migration, Minorities and Citizenship)*. London: Palgrave Macmillan.
- Boucek, Christopher (2008). *Saudi Arabia's "Soft" Counterterrorism Strategy: Prevention, Rehabilitation, and Aftercare*. Carnegie Endowment for International Peace, em [http://carnegieendowment.org/files/cp97\\_boucek\\_saudi\\_final.pdf](http://carnegieendowment.org/files/cp97_boucek_saudi_final.pdf), data de acesso em 10 de abril de 2010.
- Brandon, James (2009). *Unlocking al-Qaeda: Islamist Extremism in British Prisons*. Quilliam Foundation, em [www.quilliamfoundation.org](http://www.quilliamfoundation.org), data de acesso em 12 de março de 2010.
- Burke, Jason (2004). *Al-Qaeda: A História do Islamismo Radical*. Lisboa: Quetzal Editores.
- \_\_\_\_\_ (2011). *The 9/11 Wars*. London: Allen Lane.
- Burleigh, Michael (2009). *Blood and Rage: a Cultural History of Terrorism*. London: Harper Perennial.
- Coyle, Andrew (2009). *A Human Rights Approach to Prison Management Handbook for Prison Staff*. IPCS International Centre for Prison Studies. 2nd edition, em [http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/handbook\\_2nd\\_ed\\_eng\\_8.pdf](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/handbook_2nd_ed_eng_8.pdf) data de acesso em 2 de agosto de 2009.
- Duyn, Donald Van (2006). *Statement of Donald Van Duyn, Deputy Assistant Director, Counterterrorism Division Federal Bureau of Investigation before the Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs and Related Agencies on September 19*, em <http://www.fbi.gov/congress/congress06/vanduyun091906.htm>, data de acesso em 12 de agosto de 2009.
- Europol (2008). *EU Terrorism Situation and Trend Report 2007*, em <http://www.euro->

pol.europa.eu/publications/EU\_Terrorism\_Situation\_and\_Trend\_Report\_TESAT/TESAT2007.pdf, data de acesso em 23 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_. (2009). *EU Terrorism Situation and Trend Report 2008*, em [http://www.europol.europa.eu/publications/EU\\_Terrorism\\_Situation\\_and\\_Trend\\_Report\\_TESAT/TESAT2008.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TESAT/TESAT2008.pdf), data de acesso em 28 de novembro de 2008.

\_\_\_\_\_. (2010). *EU Terrorism Situation and Trend Report 2009*, em [http://www.europol.europa.eu/publications/EU\\_Terrorism\\_Situation\\_and\\_Trend\\_Report\\_TESAT/TESAT2009.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TESAT/TESAT2009.pdf), data de acesso em 6 de março de 2010.

\_\_\_\_\_. (2011). *EU Terrorism Situation and Trend Report 2010*, em [http://www.europol.europa.eu/publications/EU\\_Terrorism\\_Situation\\_and\\_Trend\\_Report\\_TESAT/TESAT2010.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TESAT/TESAT2010.pdf), data de acesso em 9 de maio de 2011.

Fernandes, José Pedro Teixeira (2006). *Islamismo e Multiculturalismo: As Ideologias Após o Fim da História*. Coimbra: Almedina.

Gunaratna, Rohan (2004). *No Interior da Al-Qaeda: Rede Global do Terror*. Lisboa: Relógio d'água.

GW HSPI/UVA CIAG George Washington University, Homeland Security Policy Institute/University of Virginia, Critical Incident Analysis Group (2006). *Out of the Shadows: Getting Ahead of Prisoner Radicalization*, em <http://nicic.gov/Library/021849>, data de acesso em 12 de março de 2010.

Hamm, Mark (2007). *Terrorism as Crime: From Oklahoma City to Al-Qaeda and Beyond (Alternative Criminology)*. New York: New York Press.

\_\_\_\_\_. (2007). *Terrorist Recruitment in American Correctional Institutions: an Exploratory Study of Non-Traditional Faith Groups*, em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/220957.pdf>, data de acesso em

Hoffman, Bruce (2006). *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press.

ICSR The International Centre For the Study of Radicalization and Political Violence (2010). *Prisons and Terrorism, Radicalization and De-radicalization in 15 Countries*, em <http://www.icsr.info/publications/papers/1277699166PrisonsandTerrorismRadicalisationandDeradicalisationin15Countries.pdf>, data de acesso 2 de agosto de 2010;

Khosrokhavar, Farhad (2005). *Suicide Bombers: Allah's New Martyrs*. London: Pluto Press.

King, Michael, Donald M. Taylor (2011). "The Radicalization of Homegrown Jihadists: A Review of Theoretical Models and Social Psychological Evidence", in *Terrorism & Political Violence*, Volume 23. London: Routledge, pp. 603-617.

- Kung, Hans (2010). *Islão: Passado, Presente e Futuro*. Coimbra: Edições 70.
- Kusher, Harvey, Bart Davis (2004). *Holy War on the Home Front*. New York: Sentinel.
- Marret, Jean Luc (2009). *Prison De-radicalization and Disengagement: The French Case*. Fondation pour la Recherche Stratégique, em <http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/dossiers/aqmi/doc/fjd.pdf>, data de acesso em 14 de março de 2011.
- McDermott, Terry (2005). *Perfect Soldiers: The 9/11 Hijackers: Who They Were, Why They Did It*. New York: Harper Collins.
- Nesser, Peter (2004). *Jihad in Europe: Exploring the Sources of Motivations for Salafi-Jihadi Terrorism in Europe Post-Millennium*. Norwegian Defence Research Establishment (FFI), em [http://www.mil.no/multimedia/archive/00041/Jihad\\_in\\_Europe\\_41340a.pdf](http://www.mil.no/multimedia/archive/00041/Jihad_in_Europe_41340a.pdf), data de acesso em 23 de junho de 2007.
- Pargeter, Alison (2008). *The New Frontiers of Jihad: Radical Islam in Europe*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Ranstorp, Magnus (ed) (2010). *Understanding Violent Radicalisation: Terrorist and Jihadist Movements in Europe*. London: Routledge.
- Reinares, Fernando (2009). "A Case Study of the January 2008 Suicide Bomb Plot in Barcelona". *CTC Sentinel: Combating Terrorism Centre in West Point* (2009), Volume 2, Issue 1, pp. 5-7, em <http://www.ctc.usma.edu/wp-content/uploads/2010/07/CTCSentinel-Vol2Iss1.pdf>, data de acesso em 10 de março de 2010;
- Richardson, Louise (2006). *What Terrorists Want: Understanding the Terrorist Threat*. London: John Murray.
- Rogério, Alonso (2010). "Radicalization and Recruitment among Jihadists Terrorist in Spain: Main Pattern and Subsequent Counter-Terrorist Measures", in Magnus Ranstorp (ed.) (2010), *Understanding Violent Radicalisation: Terrorist and Jihadist Movements in Europe*, pp. 207-229. London: Routledge.
- Sabol, William J., Heather West, Mathew Cooper (2009). *Prisoners in 2008*. Bureau of Justice Statistics (BJS), em <http://bjs.ojp.usdoj.gov/content/pub/pdf/p08.pdf>, data de acesso em 22 de agosto de 2010.
- Sageman, Marc (2004). *Understanding Terror Networks*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press;

- Sedwick, Mark (2010). "The Concept of Radicalization as a Source of Confusion", *Terrorism and Political Violence* n.º 4. London: Routledge, pp. 479-494;
- Shore, Zachary (2007). *Criando bin Ladens: A América, O Islão e o Futuro da Europa*. Lisboa: Editorial Bizâncio.
- Silber, Mitchell D., Arvin Bhatt (2007). *Radicalization in the West: The Homegrown Threat*. New York Police Department, em [http://www.nypdshield.org/public/SítioFiles/documents/NYPD\\_Report-Radicalization\\_in\\_the\\_West.pdf](http://www.nypdshield.org/public/SítioFiles/documents/NYPD_Report-Radicalization_in_the_West.pdf), data de acesso em 27 de julho de 2008.
- Stern, Jessica (2004). *Terror in the Name of God: Why Religious Militants Kill*. Boston: Harper Perennial.
- Vidino, Lorenzo (2005). *Al Qaeda in Europe: The New Battleground of International Jihad*. New York: Prometheus Books.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Linkage and Diversity: Current Trends in Terrorism in Europe*, National Defense Research Institute (RAND), em [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional\\_papers/2011/RAND\\_OP333.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2011/RAND_OP333.pdf), data de acesso em 12 de julho de 2011.
- Walmsley, Roy (2008). *World Prison Population List*. International Centre for Prison Studies (ICPS), 8th edition, em [http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/wpp1-8th\\_41.pdf](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/downloads/wpp1-8th_41.pdf), data de acesso em 10 de maio de 2009;
- Wright, Lawrence (2007). *A Torre do Desassossego: O Percurso da Al-Qaeda até ao 11 de setembro*. Lisboa: Casa das Letras.



Extra Dossî

# Instabilidades e Mutações Geopolíticas: Visão Francesa para uma Segurança Sustentável\*

Pascal Teixeira da Silva  
*Embaixador de França em Portugal*

---

\* Comunicação efetuada em 15 de fevereiro de 2012 no Instituto da Defesa Nacional, no âmbito do ciclo de conferências “Visões Globais para a Defesa”.

## Introdução

Alguns espíritos ingênuos acreditavam, há algum tempo, que tínhamos chegado ao “fim da história” porque a democracia e a economia de mercado haviam triunfado sobre a única ideologia e sistema de poder que propunha uma alternativa – o comunismo. Evidentemente que não é assim. Podemos até dizer que a globalização iniciada pelo Ocidente, que mergulhou o mundo num remoinho gigantesco e invencível, fez avançar a história como nunca.

Acreditávamos poder falar, depois da queda do muro de Berlim, de uma “nova ordem internacional”. Desde há vinte anos, tanta perturbação e tanta desordem! Os mapas estão constantemente a alterar-se e são, sem dúvida, a instabilidade e a aceleração das mudanças que caracterizam o nosso mundo. Proponho articular a problemática em três partes:

- quais as ameaças e os desafios de segurança com que nos defrontamos?
- o que faz a França para lhes fazer face?
- se não podemos continuar a agir sozinhos neste mundo globalizado e interdependente, como vemos os mecanismos de resposta coletivos a estes desafios?

## Uma Leitura do Mundo e dos Desafios de Segurança

Para tentar encontrar um entendimento do mundo como ele é, consideremos que ele está marcado por enredos divididos em três estratos:

- O estrato mais antigo, o das comunidades – étnicas, linguísticas, religiosas – anteriores ao estrato dos Estados modernos e fundadas nas tradições e nas crenças;
- O estrato dos Estados modernos, quer eles resultem de um longo processo de maturação, como na Europa, ou de criações artificiais, legados da colonização ocidental, fora da Europa;
- O estrato do indivíduo, último avatar e *ultima ratio* da modernização iniciada pelo Ocidente, que não se encarna nem numa coletividade, nem num território específico (diferentemente dos outros dois), mas que acaba por se confundir com a humanidade (daí a ideia dos direitos universais do indivíduo, o surgimento de uma consciência e de uma opinião pública mundial que as grandes ONG, ou uma instituição como o Tribunal Penal Internacional, encarnam).



Cada um destes estratos tem os seus valores, as suas aspirações, que entram em conflito porque a globalização agiu como um fantástico *shaker*: o segundo estrato subverteu o primeiro e o terceiro estrato dissolve tanto o segundo, como o primeiro.

O mundo transporta em si mesmo a sua instabilidade e a sua conflitualidade, por causa do seu caráter assíncrono e assimétrico. Se pensarmos um instante: o Estado sofre os embates das comunidades primordiais, que o solicitam e aproveitam o enfraquecimento da sua legitimidade e dos seus meios de ação; o Estado está submetido à ação dissolvente do Indivíduo que quer emancipar-se das ligações herdadas e verticais, para as substituir por ligações horizontais, frequentemente virtuais, entre indivíduos, para além das fronteiras e dos Estados, fundados em novos paradigmas. Vemos mesmo as espantosas aproximações entre o primeiro e o terceiro estrato, quando o indivíduo, atomizado pelas nossas grandes megalópoles modernas encontra, através de um processo típico do individualismo, as vias da tradição, especialmente religiosa, para se opor ao Estado ou, pelo menos, desenvolver uma sociabilidade à margem deste, mas que acaba por recusar este individualismo angustiante (como acontece com o recrutamento de jovens pelo salafismo ou pelo *tabligh*).

Isto pode parecer teórico, mas bastam alguns exemplos para se compreender o seu alcance prático. Veja-se o caso do Kosovo que é o do ressurgimento de uma comunidade tradicional face a um Estado que perdeu a sua legitimidade, ressurgimento este apoiado militarmente pelo Ocidente em nome de valores morais ligados aos direitos do indivíduo (direitos do homem).

Entre estes dois níveis, a função do Estado não é fácil. Ele tem de exercer um certo número de responsabilidades: impor, perante as derivas caóticas dos estratos primordiais, o monopólio da violência legítima (e vê-se que ele tem cada vez mais dificuldade em o fazer); manter um mínimo de ligação social, apesar da privatização e da atomização que o individualismo generaliza; o Estado também deve dispor das chaves de acesso aos recursos estratégicos vitais.

Estas evoluções – assim como aquelas que as potências emergentes estão a viver – são simultâneas no sentido em que a afirmação do Estado é paralela à afirmação do indivíduo, com as tensões que isso implica devido ao controlo que o Estado tenta exercer (especialmente nas redes sociais, que são a malha virtual horizontal entre os indivíduos). O Estado afirma-se para o exterior, através de uma modernização fundada na técnica e na economia ocidentais e plenamente inserida na globalização mas, à medida que se desenvolve, ele transporta em si mesmo os fermentos, modernos, da sua contestação.

Este mundo globalizado, com os seus três estratos, comporta também quatro tipos de reações à importante transformação iniciada pelo Ocidente que muitas das potenciais fontes de ameaça ou, pelo menos, de desafios de segurança representam: o ressaltó, a retenção, o desmoronamento, a oposição.

### *O Ressalto*

É o dos países emergentes. Eles querem o seu lugar ao sol e voltar a ocupar o terreno perdido. Este ressaltado traduz-se pela afirmação do *hard power* (económico, mas também militar, como testemunha o aumento dos orçamentos militares), assim como do *soft power* (veja-se o desenvolvimento dos Institutos Confúcio da China). Além disso, as rápidas e profundas transformações que estes países atravessam, traduzem-se por tensões sociais e regionais que podem degenerar. Num mundo em que os recursos são limitados (mesmo quando há novas zonas a explorar: regiões polares, fundos marinhos) e onde um modelo de desenvolvimento destruidor de recursos se expande e cresce rapidamente, compreende-se que o acesso a esses recursos constitua um desafio essencial à rivalidade entre potências e à segurança dos Estados.

### *A Retenção*

Pode apresentar-se sob duas formas: legal ou ilegal, mas ela apresenta em comum a dependência crescente que o mundo tem em relação a matérias ou a produtos e à liberdade dos seus intercâmbios. A retenção legal refere-se, antes de mais, ao rendimento proporcionado pela posse de hidrocarbonetos, sem os quais ainda ninguém pode passar e que têm, como característica, o facto das zonas de produção e de consumo não coincidirem. Para os consumidores a segurança das zonas de aprovisionamento e das vias de comunicação é importante; para os produtores, a posse desta riqueza pode, em muitos casos, confortar as tendências oligárquicas dos sistemas políticos (contrárias à democratização ocidental) e oferecer, a alguns Estados detentores, os meios para se oporem aos valores e conceitos ocidentais.

Na sua vertente ilegal, a retenção exerce-se sobre os países ricos através do escoamento de “mercadorias” proibidas (droga em especial, cuja procura vai crescendo para responder às angústias das nossas sociedades atomizadas e à adição aos paraísos virtuais; mas também contrabandos e mesmo imigrações ilegais) ou pelas retenções desonestas sobre fluxos honestos tão indispensáveis à nossa economia globalizada, tanto virtuais (pirataria informática), como reais (pirataria marítima, raptos) – a sublinhar que, em todos estes casos, os piratas são indivíduos ou grupos criminosos, por vezes apoiados em comunidades tradicionais (como na Somália) e que as vítimas são, na sua maioria, os países e os cidadãos ocidentais.

### *O Desmoronamento*

Atinge os Estados simultaneamente marcados pela heterogeneidade (étnica, linguística, religiosa) e pela fraqueza (capacidade, legitimidade) das instituições. Esta fragilidade pode resultar de um período disfarçado por uma ditadura (de um

partido, de uma etnia, de um clã, de um grupo) que acaba na decomposição (guerra civil, separatismo, explosão) o que se designa por Estado falhado. Este desmoroamento pode dizer respeito a um país inteiro (Somália) ou a partes de um país. Ele abre a via ao ressurgimento das comunidades de origem (o primeiro estrato) que, ou desmantelam o Estado, ou reconquistam o controlo do seu próprio território. Estes fenómenos poderiam permanecer isolados mas há três casos em que eles necessitam de uma implicação externa: quando são acompanhados por fenómenos criminosos (pirataria, tráfico de droga), criando assim um desafio de segurança regional ou mesmo global; quando ameaçam zonas de produção de matérias-primas indispensáveis ou zonas de trânsito incontornáveis; quando a projeção dos valores ocidentais, como os direitos do homem e a responsabilidade de proteger, implica não ficar indiferente aos acontecimentos (conflitos internos em África).

### *A Oposição*

É a reação mais frontal à difusão dos valores e do modelo ocidental globalizado. Apresenta-se de duas maneiras: uma, com alcance global (o Islão) e outra, com alcance especial (os Estados não cooperativos).

O Islão é visto e vivido (isto não quer dizer que o é essencialmente) como a única alternativa ao Ocidente em muitas das suas formas (valores morais, organização da sociedade, economia). O Islão é a demonstração mais espetacular do ressurgimento e da resistência do primeiro estrato, a anterior aos Estados. Daí a figura da *Umma* – comunidade de crentes, preexistente e superior aos Estados que, muitas vezes, são criações da colonização europeia – com vocação para os transcender e os substituir. Mas esta oposição apresenta três formas, por ordem de audiência crescente e de veemência decrescente: o jiadismo ou a rejeição; o islamismo ou a recusa; a islamização ou o retraimento. O jiadismo, incarnado em particular pela *al Qaeda*, é o único a defender uma resistência ativa, violenta, mundial e irredutível contra a globalização ocidental. Ele luta contra o inimigo próximo (os regimes apóstatas) e contra o inimigo longínquo (o Ocidente); recorre essencialmente a armas assimétricas; não é redutível a um compromisso político; mas, finalmente, não constitui uma ameaça estratégica radical. O islamismo, que é um projeto político, foi temido durante muito tempo e mantido à parte; agora aproveita-se das primeiras árabes.

O grande desafio colocado por este movimento é duplo: será que ele pode e quer coexistir pacificamente com o Ocidente e até que ponto ele se integra em valores julgados, por nós, como fundamentais (pluralismo, tolerância, alternância política, respeito pelas minorias)? Quanto à islamização, que se manifesta a nível social, ela corresponde à necessidade de afirmação de uma identidade, face à subversão dos valores e dos modelos. Ela pode representar um problema maior nas sociedades

ocidentais (quando se torna um fator de dificuldade para a integração e para a manutenção da coesão nacional) do que nas sociedades de maioria muçulmana.

Os Estados não cooperativos: são os que resistem aos valores e modelos ocidentais (os direitos do homem, a democracia pluralista, a responsabilidade de proteger) por diversas razões, nomeadamente por uma ideologia islamista (como no Irão), uma ideologia marxista-leninista (como na Coreia do Norte), ou simplesmente o poder de uma oligarquia predadora (como na Síria). O seu objetivo principal é o da sobrevivência do regime. Em relação ao exterior, esses Estados agarram-se à sua soberania, apoiam-se em vantagens de natureza económica (benefício petrolífero) ou geopolítico, valorizam a sua capacidade de nocividade regional, recorrem (ou são tentados a recorrer) a instrumentos assimétricos (armas de destruição maciça, terrorismo), beneficiam do apoio de potências semi-cooperativas (Rússia, China) e ajudam-se reciprocamente. Estes Estados podem ganhar tempo, mas o decorrer dos acontecimentos não lhes é favorável. Podem, entretanto, constituir um desafio para a segurança que não se deve negligenciar.

A conflitualidade que resulta destas confrontações é muitas vezes marcada por uma profunda assimetria em quatro planos:

- O espaço: as montanhas, os desertos, as florestas densas e as zonas urbanas anárquicas constituem zonas de refúgio e de ação privilegiadas dos piratas, dos movimentos étnicos, dos terroristas, etc. Eles agem e combatem, na maior parte das vezes, em casa e têm a vantagem de conhecer o terreno. A informação, ou seja, o conhecimento das causas profundas (sociais, temporais) e do “aqui e agora”, tornou-se indispensável para a deslocação e, ainda mais, a intervenção dentro desses espaços.
- O tempo: as sociedades ocidentais vivem no imediatismo, no *zapping*, no tempo político-mediático que não suporta a lentidão, a duração, o afundamento; os que se opõem ou resistem têm um outro conceito do tempo. A incapacidade (ou, pelo menos, uma dificuldade muito grande) dos ocidentais em apoiar o esforço nos teatros de operação externa, são prova disso. Daí a busca de uma *exit strategy*, de marcação de datas limite, que enfraqueça a nossa capacidade de intervenção.
- Os valores: a diferença fundamental reside nos que se atribuem ao indivíduo (a sua vida, o seu conforto, a sua felicidade), fulcral para o Ocidente pós-moderno, em comparação com aqueles que concedem mais importância ao grupo (o primeiro estrato), seja qual for a dimensão (etnia ou *Umma*).
- Os instrumentos: perante um Ocidente que inventou a ciência e a técnica moderna e que possui a mais temível capacidade militar, os seus rivais ou inimigos recorrem a armas assimétricas para compensar esta inferioridade: homicídios em massa (terrorismo), raptos, armas de destruição maciça (proliferação), guerrilha e pirataria.

Finalmente, o modo de regulação deste mundo é a crise:

- Crise de poder, quer seja por excesso (que gera revoluções de veludo ou primaveras árabes), quer seja por defeito (os chamados *failing and failed states*);
- Crise do acesso, para tentar obter o que a globalização exige e que rareia ao mesmo tempo: os recursos naturais (energia, matérias-primas, água), a liberdade de circulação. Se cruzarmos a geografia e as crises, desenha-se um largo e longo “arco de crise” que vai da Mauritânia ao Paquistão e que reagrupa um número considerável de crises de poder e de acesso.

Tudo isso é o pano de fundo no qual temos que desenhar e implementar a nossa política de segurança e de defesa.

### **A Política de Segurança e de Defesa da França**

Garantir a defesa dos franceses e do território nacional, a preservação dos interesses da França e o respeito pelos nossos compromissos internacionais: eis as missões prioritárias fixadas pela Política da Defesa da França.

Mas, para cumprir estas missões, a França teve de se adaptar a um ambiente internacional instável e a novos desafios. Uma reatualização permanente da política, dos seus meios e das suas estruturas é, portanto, necessária. Por isso, a França redefine regularmente a sua estratégia de defesa e segurança. Para este efeito, o Chefe de Estado, enquanto chefe das forças armadas quis, em 2008, a elaboração de um novo Livro Branco sobre a defesa e a segurança nacional (o último datava de 1994). Este novo Livro Branco, publicado a 17 de junho de 2008, faz um ponto de situação sobre os riscos e as ameaças potenciais assim como sobre os meios necessários para lhes fazer frente. As medidas decididas neste Livro Branco sobre a defesa e a segurança nacional foram posteriormente formalizadas na Lei de Programação Militar (2009/2014).

Permitam-me agora salientar as cinco características desta política de defesa e de segurança.

#### ***A Política de Defesa e de Segurança Supõe uma Base Económica, Industrial e Científica Forte***

Nada seria possível sem parâmetros macroeconómicos positivos. As medidas de correção das contas públicas, a promulgação de medidas fiscais incitativas, o reforço da competitividade das empresas e o aumento das verbas destinadas ao ensino superior e à investigação, estão entre os eixos da política governamental atual da França.

Depois de preenchida esta primeira condição (dificilmente, tendo em conta a conjuntura...), o segundo pressuposto da efetividade da nossa política de defesa nacional reside no dinamismo da indústria de armamento. Trata-se de ser coerente com as ambições, ou seja, dispor dos meios para a sua política. Por isso, a França mantém uma indústria de defesa importante e competitiva que representa 165.000 empregos diretos e igual número de empregos indiretos, com um volume de negócios de cerca de 15 mil milhões de euros, de que um terço se refere a exportações. Enquanto a interdependência europeia, ou até o mercado mundial, participarem na estratégia de aquisição, a França manterá o seu domínio nacional das tecnologias e das capacidades de conceber, fabricar e manter os equipamentos necessários aos exercícios da soberania (armas nucleares, mísseis balísticos, espacial, capacidades submarinas, aviões de combate de superioridade aérea e sistemas de informação e de comando).

*A Política de Defesa e Segurança Necessita de uma Definição  
Abrangente dos Desafios de Segurança Nacional*

O Livro Branco identifica todas as ameaças às quais temos de fazer face e define as zonas geográficas prioritárias: o “Arco de Crise” que já foi mencionado e a região Antilhas/Guiana devido à presença do centro espacial de Kourou e à luta contra os tráficos de drogas.

*A Política de Defesa e Segurança Assenta na Coerência  
do Contínuo Segurança-Defesa*

O Livro Branco sublinha o caráter global da proteção do território, dos cidadãos e dos interesses nacionais. Trata-se de transpor uma etapa suplementar ao preceito de “defesa global” definido pelo General de Gaulle em 1959. A aproximação entre as questões de defesa e de segurança que conduz, por exemplo, a uma melhor coordenação entre a Defesa e a Administração Interna, traduz esta evolução.

*A Política de Defesa e Segurança Declina-se em Cinco Funções  
Estratégicas Alargadas*

A fim de pôr em prática a estratégia de segurança nacional e de ter em conta as mudanças que intervieram, o Livro Branco sobre a defesa e a segurança nacional destaca as cinco funções estratégicas seguintes: conhecer e antecipar – prevenir – dissuadir – proteger – intervir. Para cada uma destas funções estratégicas fixa, também, compromissos operacionais.

### *Conhecer e Antecipar*

É a primeira linha de defesa para apreender a complexidade das situações e antecipar as ameaças e as crises num ambiente mais instável. O conhecimento e a antecipação permitem dotar os responsáveis políticos, como aos chefes militares e/ou responsáveis da segurança interna e de proteção civil, dos elementos de previsão, de avaliação da situação e de esclarecimento da ação, as ferramentas de ajuda à decisão e de comando e os meios de controlo da ação.

Dada a natureza das ameaças, dos atores e das condições complexas em que temos que atuar, é indispensável dispormos de informações precisas suficientemente cedo, ao nível estratégico e tático. A luta eficaz contra o terrorismo ou a proliferação (em especial as suas vertentes preventivas) não é possível sem *intelligence*; uma intervenção em terrenos onde o inimigo está alhares e nenhures necessita, de modo vital, de informações atempadas e fiáveis. Acrescento que, além de necessária, a *intelligence* é menos onerosa do que os equipamentos e os sistemas de armas. Esta foi a escolha do Livro Branco: forças armadas menos numerosas, mas mais informadas. Os cinco anos em que trabalhei no Serviço de Informações Externas de França permitiram-me avaliar a importância desta função.

### *Prevenir*

Uma das melhores maneiras de garantir a nossa segurança é agir o mais rapidamente possível contra as causas dos conflitos. A prevenção consiste em agir antes das crises, para evitar o seu aparecimento ou o seu agravamento. Colocando as forças próximo dos focos de tensão, a confiança instala-se junto das populações locais. A estratégia de prevenção apoia-se em vários meios: diplomáticos, militares, económicos, humanitários, associados de forma coordenada e implementados à escala nacional, europeia e internacional.

Ao referir a prevenção das crises e a implementação desta função por meios militares, vale a pena citar a missão *Corymbe* que as forças marítimas francesas estão a levar a cabo desde 1989 no Golfo da Guiné. Referirei também o nosso dispositivo de cooperação de defesa e de segurança que se apoia em dois pilares: o primeiro constituído por cerca de 360 cooperantes em 56 países, o segundo composto por aproximadamente 15.000 militares estacionados nos nossos territórios ultramarinos e em países com os quais temos acordos de defesa.

Outros dois domínios estão também cobertos pela função Prevenção: a proliferação e o terrorismo.

Além do reforço dos instrumentos jurídicos (NPT, CTBT, projeto de Tratado *Cut-off* para acabar com a produção de matéria fósil), a França participa na iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI), encarregue, em particular, de vigiar

e intercetar os fluxos de proliferação. Ela atua também com os seus parceiros no sentido de partilhar a informação sobre os métodos e as redes de proliferação e de reforçar todos os mecanismos para impedir e contrariar estes fluxos.

Tratando-se do terrorismo, o nosso dispositivo nacional foi consolidado por um reforço dos serviços franceses competentes, pelo reforço de cooperação com os parceiros estrangeiros, incluindo países de onde os grupos terroristas são oriundos e onde maioritariamente atuam .

### *Dissuadir*

Dissuadir, é o que a segurança da França lhe garante contra qualquer adversário estatal que queira atingir os seus interesses vitais, seja por que meio for. A dissuasão nuclear continua a ser a derradeira garantia da segurança e da independência da França em relação a qualquer agressão.

A este respeito, é preciso esclarecer sobre a pertinência desta capacidade. Desde o fim da Guerra Fria, muitos não hesitam em pôr em causa a dissuasão nuclear. A doutrina francesa dita “do fraco ao forte” mantém-se atual , considerando a hipótese de um regresso do confronto entre Estados, se observarmos a crescente multipolaridade entre grandes potências e as tensões que podem decorrer das suas rivalidades.

Certamente, a dissuasão nuclear não é operante contra algumas das novas ameaças tais como, o terrorismo ou qualquer outra não estatal. Segundo a linha traçada pelo Presidente da República, em Cherbourg em 2008, esta dissuasão tem por vocação proteger-nos de qualquer agressão de origem estatal contra os nossos interesses vitais. A proliferação das armas nucleares e das ADM exigem que sejamos realistas e prudentes. Assim, do “mais fraco ao mais forte” no tempo da Guerra Fria, a doutrina declina-se agora do “forte ao fraco” ou até “do forte ao louco”.

Assim, face à diversidade das situações com as quais a nossa dissuasão pode ser confrontada, a sua credibilidade baseia-se na possibilidade de o Presidente da República dispor, de maneira totalmente independente, de um conjunto de meios adaptados, ou seja, de uma componente oceânica e uma componente aérea com finalidades complementares (do último aviso à capacidade de segundo ataque). A sua credibilidade baseia-se também na qualidade das suas componentes. É a razão pela qual cerca de 11% do orçamento da defesa lhes são atribuídos.

Finalmente vale a pena lembrar que a estratégia da dissuasão da França também tem em conta as suas alianças. No seio da NATO, as forças nucleares francesas (e britânicas) contribuem para a dissuasão global, como o declara o último conceito estratégico, aqui adotado em novembro de 2010, que retoma os termos da declaração de Otava de 1974.



### *Proteger*

Com o aparecimento das novas ameaças desde os anos 90, a proteção da população e do território está no centro da estratégia da segurança nacional. Os desafios principais com os quais podem ver-se confrontados os poderes públicos pedem uma organização dos dispositivos e dos meios específicos. O Estado enfrenta o desafio graças a uma coordenação entre a segurança interna e as forças armadas. As diferentes forças armadas são suscetíveis de ser utilizadas, no apoio a um dispositivo comum de segurança interna e de proteção civil.

No território nacional, é o caso do plano *Vigipirate*, ativado desde 1995 e no qual estão empenhados 1.500 militares dos três ramos, para participar com as forças de segurança da GNR e da polícia, na proteção dos pontos sensíveis e dos lugares públicos. Para a proteção das áreas marítimas, a postura permanente de Salvaguarda Marítima representa um dispositivo no qual são empenhados permanentemente 60 faróis, um avião de patrulha marítima, duas fragatas e oito patrulhas ou lanchas.

Fora do território nacional, trata-se da capacidade de proteger os cerca de 500.000 cidadãos franceses que residem em países “de risco”. Esta proteção baseia-se na rede de embaixadas e em dispositivos posicionados ou em alerta avançada. Temos, por fim, a proteção dos nossos interesses estratégicos como o abastecimento de matérias-primas. É o que justifica o nosso empenhamento permanente no Oceano Índico, reforçado desde 2008 com a operação *Atalanta*.

### *Intervir*

A intervenção permanece um modo de ação essencial das forças armadas, particularmente no exterior do território nacional. A capacidade de intervenção garante os nossos interesses estratégicos e as nossas responsabilidades internacionais. Na maioria das vezes, a intervenção efetua-se num quadro multinacional. É possível uma intervenção nacional em três situações:

- Proteção dos nossos cidadãos no estrangeiro;
- Implementação dos acordos de defesa bilaterais que nos ligam a certos países;
- Em resposta a ações pontuais dirigidas contra os nossos interesses.

Nos últimos 10 anos, as forças armadas francesas estiveram empenhadas na quase totalidade das operações levadas a cabo pela comunidade internacional. Atualmente, cerca de 7.250 militares estão empenhados nos teatros de operações exteriores.

Coloca-se, no entanto, uma questão de fundo. As intervenções podem inscrever-se em diferentes tipologias que a ONU distingue entre manutenção da paz (*peacekeeping*) e imposição da paz (*peace-enforcement*). As experiências recentes mos-

tram que esta diferenciação é muitas vezes teórica pois as fronteiras entre estas categorias são permeáveis e movediças. Mesmo no quadro de uma operação de manutenção da paz, poderá ser necessário o uso da força, em alguns momentos ou em algumas partes do espaço. A interação com o ambiente e o comportamento das partes envolvidas podem transformar uma operação de manutenção de paz quase numa guerra (como é o caso no Afeganistão). Sempre que se inicia uma intervenção é preciso assegurar a coerência entre o objetivo final desejado, o mandato, os meios militares, as regras de empenho e a maneira como as tropas encaram a sua missão. A assimetria que já foi referida no primeiro capítulo dificulta ainda mais a tarefa. Aliás, temos que ter em conta as reações que uma intervenção, sobretudo ocidental, provoca, especialmente em países muçulmanos (daí a importância do envolvimento de países não ocidentais como foi o caso na Líbia).

### *A Política de Defesa e Segurança Inscreve-se numa Lógica de Economia de Meios e de Resultados*

Ainda que as funções regalianas não devam ser a variável de ajustamento dos orçamentos muito constrangidos, este constrangimento deverá ser uma alavanca para tornar o sistema de defesa e segurança mais eficaz e mais eficiente.

Nesta ordem de ideias, a palavra-chave é *interarmisition* que significa a partilha, pelas forças armadas, de meios comuns para evitar duplicações e desperdícios.

Esta *interarmisition* corresponde à aplicação antes do tempo, do novo preceito promovido por Bruxelas, o *pooling & sharing*. Assim, sob a tutela do chefe de estado-maior das forças armadas estão agrupados os principais serviços de apoio (saúde, infraestruturas, comunicações, transporte, manutenção terrestre e aeronáutica, logística e administração) que trabalham para todos os ramos a nível central.

A nível territorial, a modernização desta ferramenta baseia-se também num novo dispositivo que se traduz pela criação das bases de defesa. Estas 51 bases de defesa (nove das quais ultramarinas) centralizam o conjunto das funções de apoio e de administração para todas as unidades que dependem delas geograficamente.

Assim, se a reestruturação do dispositivo de defesa se traduz pela deflação de cerca de 54.000 efetivos até 2014 e pela dissolução de uma centena de unidades e organismos, esta medida permitirá preservar as verbas para o equipamento: 16,5 mil milhões de euros para o período da LPM 2009/2014.

Estas são, em resumo, as grandes linhas da política de defesa da França. Esta política, e os meios correspondentes, inscreve-se em coerência com a política estrangeira do meu país. Mas – e concluirei esta segunda parte nestes termos –, esta política conduz-nos a impor ao nosso dispositivo militar um processo de reformas estruturais e funcionais profundo e contínuo, chamado na gíria NATO de *Transformation*.

É um domínio em que a França está disponível para partilhar a sua experiência com Portugal.

### **O Necessário Reforço da Cooperação e dos Instrumentos de Segurança Coletiva**

É uma evidência: ninguém, até os mais poderosos, pode lidar sozinho com as ameaças à segurança, tanto mais que estas ameaças nos dizem respeito a todos.

A pedra angular é, e deve continuar a ser, a ONU que precisa de ser reforçada. A França considera como essencial reforçar esta organização permitindo-lhe agir no sentido da paz e segurança internacionais. Por conseguinte, é necessário:

- Dar prioridade ao reforço do multilateralismo que se mantém como um princípio fundador da cooperação e da segurança internacional;
- Reafirmar o papel central da ONU e das suas instituições, nomeadamente o Conselho de Segurança que continua a ser a principal fonte de legitimidade internacional, em especial quando se trata do uso da força;
- Empenhar-se a favor de um alargamento do Conselho de Segurança nas duas categorias de membros – permanentes e não-permanentes – para reforçar a sua representatividade;
- Apoiar as organizações regionais de segurança que permitem, numa escala complementar à das Nações Unidas, agir com vista à manutenção da paz, ao desarmamento, à luta contra o terrorismo, à proteção civil ou à prevenção dos conflitos;
- Apoiar o direito humanitário, a justiça penal internacional e a defesa dos direitos humanos;
- Lembrar que, caso o Estado não possa ou não a queira assumir, “a responsabilidade de proteger” compete à comunidade internacional, como foi o caso na Líbia.

### **A NATO Permanece um Ator Incontornável**

A Aliança Atlântica é uma aliança político-militar defensiva criada em 1949 pelo Tratado do Atlântico Norte (NATO) para a Europa ocidental e a América do Norte se precaverem da ameaça soviética. O objetivo principal era a defesa coletiva dos Estados membros e a paz na Europa. Com o desmembramento da URSS e da sua aliança militar (o Pacto de Varsóvia), a NATO adaptou-se às novas realidades geoestratégicas, tornando-se um ator do sistema de segurança coletiva. À Aliança, que era puramente defensiva, foram então confiadas missões de prevenção e de

gestão de crises que podiam pôr em perigo a segurança europeia. Mas a NATO não tem vocação para ser o “braço armado” do mundo ocidental, correndo o risco de alimentar as reações que já foram mencionadas.

Para além das questões de organização e de meios coletivos, a NATO deve evoluir visando dois objetivos: trancar o elo transatlântico – no momento em que os Estados Unidos veem a Ásia com um certo tropismo – e apreender o contorno e o conteúdo das suas missões à luz da complementaridade com outros atores da comunidade internacional, nomeadamente com a União Europeia.

### **Os Desafios da Europa da Defesa**

Porquê uma Europa da defesa? A resposta poderia ser negativa porque temos a NATO, cuja missão central é a de assegurar a nossa defesa comum (de acordo com o artigo 5.º do Tratado de Washington). Pelo menos três explicações podem conduzir a responder positivamente à pergunta:

- A União Europeia é hoje a única entidade coletiva na cena mundial capaz de mobilizar instrumentos próprios ao mesmo tempo económicos, comerciais, diplomáticos e militares, necessários à resolução de crises. Ora, sabemos que estas crises necessitam de uma resposta multiforme e a dimensão militar será somente uma parte dessa resposta. A NATO, neste caso, não é suficiente. É por isso que a UE se tornou um ator importante na estabilização do ambiente internacional.
- Para além da mudança de centro de gravidade dos Estados Unidos que se desloca para a Ásia, a Europa deve poder atuar com os seus próprios meios, particularmente quando e onde os Estados Unidos não querem ou não podem;
- O mundo multipolar, tal como se está a desenhar, nomeadamente com a emergência de novas potências como os BRIC, aconselha-nos a reforçar o polo europeu. Negá-lo seria correr o risco de desaparecermos. Este reforço diz respeito a todos os setores, o político e o económico.

Podemos acrescentar uma quarta razão ligada à imagem veiculada pela NATO. O selo UE é muitas vezes mais bem recebido.

Há, pois, verdadeiros desafios ligados às nossas ambições e aos nossos interesses.

Em matéria militar, o Tratado de Lisboa, assinado em dezembro de 2007, faz transpor mais uma etapa suplementar à PESC adotada em Maastricht, em 1992 ou ainda à PESD definida pelo Conselho Europeu de Colónia, em junho de 1999. Este Tratado, que instaura a PSDC, prevê nomeadamente o reforço dos meios de ação (*Headline Goal* e agrupamentos táticos) e as possibilidades de operações estrutura-

das permanentes e cooperações reforçadas. A UE já conduziu intervenções militares com sucesso (*Concórdia* na Macedónia e *Artemis* na República Democrática do Congo, por exemplo). Continua hoje com a *Althea* na Bósnia e, particularmente, com a *Atalanta* no Oceano Índico.

Mas o desenvolvimento desta Europa da defesa sofre ainda de limitações que a impedem de atingir a sua plena dimensão como, por exemplo, de capacidades europeias de planificação e de condução das operações, militares ou civis, que todos concordam que deveriam ser desenvolvidas. Está em jogo a credibilidade da UE. Podemos esperar que a ativação do centro de operações (OPSCENT) para as missões da UE em curso (*Atalanta* e EUTM) ou próximas (RMCB e EUCAP) permitam à UE, em condições apropriadas, dotar-se deste indispensável instrumento. Mas o desenvolvimento destas capacidades não pode e não deve ser induzido por uma aproximação teológica. Trata-se de avançar de maneira realista e pragmática.

Um outro domínio em que devemos consolidar a cooperação entre Estados-membros é o do armamento. Nestes últimos 10 anos, o aumento das despesas militares mundiais foi de 50%: 80% para os Estados Unidos e 70% para a Ásia, principalmente impulsionadas pela China. Mas somente de 4% na Europa. No mesmo período, a parte das despesas militares na Europa passou de mais de 30% para menos de 20% das despesas mundiais. O mundo arma-se enquanto a Europa se desarma. A par dos constrangimentos orçamentais, esta divergência europeia revela uma visão irónica da situação internacional. Mas o mundo torna-se trágico e cheio de ameaças e incertezas.

Perante a constatação do *handicap* e das fraquezas da Europa, a França tomou várias iniciativas. A primeira é de natureza bilateral com o Tratado franco-britânico de novembro de 2010. Este Tratado reforça, é verdade, a cooperação bilateral. Mas, segundo nós, abre as portas a parcerias com outros países. A segunda é multilateral e concomitante. Trata-se da Carta de Weimar de dezembro de 2010. Assinada pela Alemanha, a França e a Polónia (às quais se juntaram desde então a Espanha e a Itália), tem por objetivo dinamizar a Europa da defesa, no plano funcional (estimulando a utilização dos agrupamentos táticos), orgânico (desenvolvendo a capacidade de planificação e de condução das operações e a cooperação entre a UE e a NATO) e por fim das capacidades (vitalizando o papel da Agência Europeia de Defesa – AED – para dinamizar a indústria europeia de defesa).

Sobre este último ponto, vale a pena destacar o programa desta agência, o *pooling & sharing*. Esta iniciativa é emblemática da necessidade de colocar ao serviço comum os nossos recursos para manter e desenvolver capacidade que já nenhum país, incluindo a França e a Grã-Bretanha, está em condições de possuir sozinho. Temos também de apreendê-la como uma solução para manter o *know-how* e as capacidades de produção industrial, o que permite salvaguardar postos de trabalho.

Assim, o caminho da construção da Europa da defesa, sem que nos desviemos da Aliança Atlântica, deve ser visto como um meio de reforço do nosso posicionamento na cena internacional, onde somente os grandes conjuntos terão hipóteses de sobreviver; de consolidar as nossas capacidades de influência e de intervenção para a resolução de crises internacionais que ameaçariam os interesses europeus; de desenvolver entre nós relações interativas, garantia da preservação dos interesses políticos e industriais de cada um dos países europeus.

### **A Pertinência dos Instrumentos Multilaterais**

Órgão puramente emblemático de uma visão europeia da defesa, o EUROCORPS foi criado pela França e pela Alemanha em 1992, em Estrasburgo e é constituído por cinco nações-quadro (Alemanha, Bélgica, França, Espanha e Luxemburgo), às quais se juntará brevemente a Polónia, e por nações associadas (Áustria, Grécia, Itália, Turquia, e brevemente a Roménia). O EUROCORPS é um estado-maior certificado NATO tanto como força de elevada disponibilidade (HRF) como força de reação da NATO (NRF) e tem vocação para se empenhar em operações de gestão de crises, de assistência humanitária, de manutenção ou imposição da paz à disposição da UE, da NATO, da ONU ou ainda da OSCE. Está atualmente empenhado no Afeganistão no quadro da ISAF.

Este estado-maior é a tradução concreta de uma vontade política de desenvolver os instrumentos militares que estruturam uma cooperação militar verdadeiramente operacional entre países europeus. Naturalmente, não duvido que outros países europeus possam participar neste estado-maior.

Menos conhecido, porque circunscrito na sua composição e menos institucionalizado no seu estatuto é a Iniciativa 5+5. A sua vertente defesa é um instrumento útil de cooperação entre países do norte e do sul do Mediterrâneo. Permite a estes países encontrarem-se e cooperarem enquanto a UE e a NATO são por definição “clubes” fechados. Ora, os nossos interesses são comuns aos países do Magrebe. Baseando-se em regras de funcionamento flexíveis, permite aos 10 países do Fórum entenderem-se para realizar ações concretas em domínios tão importantes como os da segurança aérea ou da segurança marítima. Oferece também a oportunidade de criar uma rede entre responsáveis das forças armadas e dos serviços de segurança. No entanto, tal como foi equacionado depois da reunião dos ministros da defesa em Nouakchott em dezembro de 2011, dever-se-ia alargar o perímetro destes centros de interesse às problemáticas do Sahel. Isso permitiria aos países do sul do Mediterrâneo serem atores, em equidade com os países do norte, para agirem diretamente na resolução de questões de segurança no Sahel.

## **Conclusão**

O mundo está cheio de incertezas e as surpresas fazem parte da paisagem, como as primaveras árabes o demonstram. Devemos preparar-nos para todas as eventualidades.

Isto quer dizer um esforço dedicado pela França de cerca de 2% do seu PIB. A este esforço quantitativo, soma-se uma perpétua reflexão para adaptação deste instrumento para que se torne pertinente.

Mas, é em conjunto que poderemos enfrentar a instabilidade do mundo que nos rodeia e as potenciais crises que emergem no horizonte. A chave reside, sem dúvida, na aproximação coletiva das crises, seja qual for a sua natureza. Esta aproximação coletiva passa pela partilha dos nossos recursos, mas sobretudo das nossas políticas e, para além disso, dos nossos valores.

A França e Portugal podem e devem trabalhar utilmente para reforçar e garantir a estabilidade mundial. A nossa história, a nossa posição geográfica, as nossas visões dos desafios geopolíticos devem conduzir-nos ao estreitar dos nossos laços e a desenvolver a nossa cooperação bilateral e/ou lançar iniciativas no seio da comunidade internacional, em especial no que diz respeito a África, continente que os nossos dois países conhecem bem, assim como ao mar que é um espaço essencial a muitos títulos.

# A Língua Portuguesa\*

Adriano Moreira

*Presidente da Academia das Ciências de Lisboa e Presidente do Conselho Geral da Universidade Técnica de Lisboa*

---

\* Palestra efetuada ao Curso de Defesa Nacional, no IDN, no dia 14 de fevereiro de 2012.



O primeiro critério que nos acode ao espírito quando tratamos da língua portuguesa é o da sua relação com a identidade nacional. Embora, segundo a lição de Lord Acton, o Estado em regra antecede a formação da Nação, não são raros os casos de identidades nacionais que, com território próprio mas sem Estado, como aconteceu com os Estados multinacionais como foram o Império Austro-Húngaro, o Império Turco, e até os Impérios Coloniais dos europeus, ou sem território próprio como aconteceu com os judeus depois da destruição do Templo pelos romanos, mantiveram a identidade.

Apenas depois da guerra de 1914-1918, se fixou, por iniciativa do Presidente Willson, o princípio ocidental da desejável coincidência entre a Nação e o Estado, uma proclamação que ainda hoje anda largamente distanciada da realidade.

Daqui que a língua tenha necessária relação com a identidade, mas não necessariamente com o que, para distinguir, podemos chamar nacionalismo, uma movimentação da identidade a favor da conquista e afirmação da independência política. De facto, a língua comum, embora outros fatores possam concorrer para a vocação da independência soberana, como aconteceu com a descolonização do século XX, cresceu de importância à medida que o nacionalismo a definia como uma precondição.

Tomemos de exemplo não muito antigo o irredentismo, um conceito que se divulgou para designar, depois de 1878, o projeto de reunir todos os territórios de fala italiana para formar um só Estado, e depois abrangeu todos os projetos de readquirir um território cujo povo é considerado alienado, em poder alheio, ao poder do povo que o considera parte de si próprio.

Também a Revolução Turca fez do reforço da língua um instrumento fundamental de assegurar uma identidade, separada da dependência das terras do Islão.

Acontece ainda que a língua, qualquer língua, transporta valores, e aparece como distinguindo correntes conservadoras ou reformistas: foi assim com o feminismo, por exemplo no sentido de suprimir fórmulas aplicáveis apenas ao género masculino, apoiadas no facto de designarem atividades proibidas às mulheres; ministro, presidente, embaixador, e assim por diante, são ainda hoje questões de importância, com recente manifestação na nossa Assembleia da República. As correntes conservadoras, justamente porque defendem a correspondência entre a palavra e a separação dos géneros, resistem à mudança.

Com isto não queremos adiantar que a língua é o único fator de identidade, nem que se pode ler como exclusividade dela a inspiração de Pessoa, quando escreveu que – a minha Pátria, é a língua portuguesa.

De facto, o nacionalismo pode alimentar-se de outros fatores, designadamente o fator étnico que tantos desastres humanos causou no século passado, e, menos severamente, as diferenças linguísticas são invocadas como obstáculo à unificação política de povos que todavia aceitam um conjunto de valores comuns, participam na conceção do mundo e da vida, e no processo de formação da União Europeia; em progresso temos um exemplo, que já levou um responsável europeu a declarar que a língua europeia é a “tradução”.

Para os que entendem que os valores cristãos estão na base da identidade da Europa, não pode deixar de lembrar-se que a Igreja Católica adotou uma língua para ser usada na pregação a todos os povos, que foi o latim, orientação que foi abandonada apenas pelo Concílio Vaticano II, o que não deixou de provocar divisionismos internos. Porque também motivos religiosos podem acompanhar a identidade nacional, e o nacionalismo no sentido da conquista e conservação da independência, para depois adotar eventualmente um projeto de expansão.

Lembremos, a tal propósito, a convicção do Padre António Vieira, um dos pilares da língua portuguesa, e responsável pelo sebastianismo nacional. No Sermão de St.º António, pronunciado em Roma no ano de 1670, afirmava: “É glória singular do Reino de Portugal, que só ele entre todos os do mundo foi fundado e instituído por Deus. (...) quando Cristo fundou, e instituiu, aparecendo a El Rei (que ainda não era) D. Afonso Henriques, a primeira palavra, que lhe disse foi: Volo, quero (...) a Afonso disse: quero fundar em ti um Império não para ti, senão para mim: *Imperium Mihi*”. Quando a legitimidade monárquica foi substituída pela democracia, e pela origem popular do poder, a ideologia nova não resistiu a procurar acrescentar a espécie de aristocracia do povo soberano recorrendo à proclamada origem num povo ilustre, como os gauleses para a França, e, para nós, os lusitanos, os quais não se governavam nem deixavam governar, segundo a experiência dos romanos.

Esta pequena meditação sobre o facto de a língua ser um elemento fundamental das identidades, mas que a identidade não se apoia apenas na língua, também na história, na ascendência, nos feitos que o povo inscreve no património da Humanidade, destina-se a tornar claro o facto de que a mestiçagem, que tanto anda sempre ligada à expansão portuguesa e ao mundialismo que inaugurou, também afetou a língua. Recolho, de memória, observações reunidas ao longo do tempo sobre o fenómeno, começando pelo primeiro contacto com os povos submetidos pelo método plural da colonização, que inclui a escravatura e o transporte de escravos de um continente para outro.

Parece acontecer que um povo agrário requer do colonizador a abertura das vogais para que a sua língua vá sendo recolhida pelos novos destinatários, e assim o Brasil guardou a musicalidade que nós perdemos; por outro lado, a industrialização exige uma articulação de ordens e obediências que acelera o falar e suprime vogais, ao mesmo tempo que a deturpação causada pelo entendimento dos des-

tinatórios conduz o colonizador a adotar a nova forma indígena para simplificar a comunicação; finalmente, um povo ocupado, como Portugal durante a Dinastia dos Filipes, adota um secretismo de comunicação que se aproxima definitivamente do sussurro.

E porque a circunstância da língua muda com a latitude, a etnia, as diferenças de valores, a língua da expansão torna-se tão mestiça como a mistura das etnias, trocando valores, ritmos, musicalidade.

É assim que, lembrando o Brasil onde a língua portuguesa foi trave mestra da unidade política, temos de reconhecer que o património imaterial que a língua exprime, soma hoje às heranças portuguesas as contribuições ameríndias, africanas, italianas, alemãs, e crescentemente inglesas.

Uma multiplicação das componentes da herança que vai crescendo, e que transmite ao colonizador valores da sua cultura já formada quando a tarefa da colonização lhe aconteceu.

O que se conserva, nas várias latitudes por onde passa a colonização, a evangelização, e as estruturas da sociedade civil, é a trave mestra da língua portuguesa, mas a variedade dos valores que a língua transporta é plural.

Esta talvez simples divagação, destina-se a firmar uma conclusão que proponho: a língua portuguesa não é nossa, também é nossa.

Quando foi entregue à Academia das Ciências de Lisboa, e à Academia de Letras do Brasil, a responsabilidade da língua, não foram esquecidas as linguagens das comunidades que ficaram como que isoladas em territórios perdidos ou abandonados, como acontece com Malaca onde avultam elementos culturais que se apoiam na raiz portuguesa do falar.

Por isso, não por simples e legítima fidelidade que tantos sustentam à sua exclusiva forma de falar, que é a do povo português com os seus escritores, poetas, ensino, e específica evolução, tenho entendido que a língua não pode ser submetida por tratados aos quais não obedecerá em parte alguma, mas apenas a diretivas destinadas a manter a trave mestra sem poder evitar a mestiçagem que também sofre.

Este problema da mestiçagem tem, nesta viragem do milénio, uma série de desafios que não podem ser ignorados. Por simples lembrança, mencionamos os adversários da Torre de Babel que advogaram uma língua universal, o esperanto, que estaria livre das diferenças culturais, étnicas, nacionalistas, de um mundo a caminhar para a globalização. O movimento não teve êxito, e não conseguiu acompanhar o fenómeno diferente de uma língua se tornar dominante pela hegemonia ou política, ou económica, ou cultural, ou religiosa. A Igreja Católica, com a universalidade do latim, teve mais êxito, de que alguns lamentam o ponto final posto no Concílio Vaticano II. O francês foi durante longos anos uma segunda língua dominante entre os europeus, responsável a França pela primavera das Nações, mas é curioso que não tenha deixado nenhum grande país colonizado a falar fran-

cês. No nosso tempo, o inglês tem um domínio de segunda língua, que acompanha o predomínio, em vários aspetos, alguns enfraquecidos, dos EUA. É neste ponto que, sobretudo, é necessário meditar sobre a importância da língua portuguesa no contexto globalista em que vivemos.

Em primeiro lugar desejo advertir contra a facilidade com que os conceitos de globalismo, de mundialismo, e até de consumismo, circulam como se tivessem desaparecido as especificidades.

De facto, o “globalismo” expressa uma realidade de interdependências mundiais, as famosas redes de que falou Manuel Castells, e que se traduzem numa série de círculos, em todas as áreas, mas sem um centro conhecido; o “mundialismo” tende para exprimir mais uma espécie de consumismo, de maneira de vestir, de comer, de ganhar a vida, de hábitos e costumes, que a comunicação articula.

O mesmo é dizer que essa comunicação por vezes imponha uma língua, até individualize grupos que se aproximam de uma solidariedade ideológica, fazendo eventualmente nascer centros de poder também nesta área.

Mas parece um claro erro de observação concluir que o que por vezes se chama “cultura mundial” uniformizada implica com o sinonismo ou, pelo menos, com o significado do “singular, específico, personalizado, portador de identidade”. É inegável que tudo mostra sinais, como acontece com a nossa língua, do que chamam “crioulização” ou mestiçagem, termos que nos lembrarão sempre Gilberto Freyre: mas, como salienta Arjun Appaduri, assim como a técnica, em todos os domínios, provocou certa homogeneização do comércio, das políticas, da economia, das culturas locais, as respostas de novo ganham especificidades soberanas, políticas, culturais, por vezes produzindo o que ele chama explosão de modernidades culturais, que não excluem colonização dos espíritos.

Mas repare-se em como este globalismo sem centro, este consumismo uniformizador, estas explosões de modernidades culturais, ao mesmo tempo que desatualizam ou anarquizam conceitos seculares como soberania absoluta, fronteiras geográficas, funções do Estado, igualmente fazem reanimar especificidades que respondem com afirmações regionalistas de separação, como acontece em Espanha, na Bélgica, na Inglaterra, ou especificidades de regionalismos integradores como se passa no continente americano, na Ásia, e na Europa de opções indecisas, mas que serve a todos de modelo.

É neste ponto que a importância da língua portuguesa se mostra essencial para a definição de um conceito estratégico nacional que não temos desde 1974, base de uma das janelas de liberdade e recuperação da crise que partilhamos com a Europa em particular e com o Ocidente em geral.

Começemos por mostrar que a Inglaterra que apropriou o maior quinhão do Império Euromundista, tem uma fragilizada Comunidade Britânica de povoadores europeus, mas não tem uma CPLP; a França, que teve uma língua dominante e

um vasto Império, tem redutos de defesa da sua presença cultural, como a *Alliance Française*, mas não fez emergir nenhum grande país a falar francês, e não possui uma CPLP; e Espanha, que chegou a deter o maior Império do mundo renascentista, espalhou a língua, defende a presença cultural, mas não tem uma CPLP.

O pequeno Portugal, de 92.000 quilómetros quadrados, em crise financeira e económica, em debilidade da interioridade, e com o Estado a tender para *exíguo*, tem, ao lado da indispensável pertença à União Europeia, uma “janela de liberdade” que é a CPLP. E a trave mestra desse regionalismo é “a língua mestiça que a todos une”, e que cada membro enriquece com os valores da sua circunstância específica.

E não se trata apenas do valor cultural dessa trave mestra, nem sequer do peso que a língua comum tem no PIB, também avulta o peso do grupo nas organizações internacionais, designadamente na ONU, onde, para a eleição de Portugal para a Presidência da Assembleia Geral e para a eleição no Conselho de Segurança, lhe deram o apoio decisivo. Há muito que deveríamos ter um Erasmo lusíada e desenvolvido as potencialidades do Instituto Internacional da Língua Portuguesa, agora com sede em Cabo Verde.

Além de que o Mar é a outra evidente janela de liberdade de Portugal, e todos os países da CPLP são marítimos, são pobres, e devem ter aprendido na história recente que o desafio do fraco ao forte tem probabilidade de êxito. É por isso que qualquer das memórias dos países da CPLP pode repetir Pessoa, e que nós podemos orgulhosamente dizer que a língua não é nossa, também é nossa.

### **Bibliografia**

- Breton, P. (1992). *L'utopie de la Communication*. Paris: La Decouverte.
- Gruzinski, S. (1999). *La Pensée Metisse*. Paris: Fayard.
- Lesourne, Jacques (2012). "Les États submergés: Le nouveau contexte des catastrophes", Thierry de Montbrial e Philippe Moreau-Defarges (dir.), *Ramses*, p. 89-91. Paris: Editions Dunod.
- Mattelart, A. (1939). *Histoire de l'Utopie Planétaire: de la Cité Prophetique à la Societé Globale*. Paris: La Decouverte.
- Moreira, Adriano *et al.* (2008). *Estudos sobre a Globalização da Sociedade Civil*. Lisboa: Academia Internacional da Cultura Portuguesa.
- Ortiz, R. (1988). *A Moderna Tradição Brasileira*. São Paulo: Brasilienne.
- Vieira, Padre António (2010). *Índice das Coisas mais Notáveis*. Lisboa: Babel.

# A Importância Estratégica do Atlântico Sul\*

Abel Cabral Couto

*Tenente-General (Ref)*

## Resumo

O artigo aborda a geoestratégia do Atlântico Sul segundo um enquadramento dos principais parâmetros da geopolítica mundial: os grandes espaços geopolíticos atuais e as suas tendências de evolução; e a importância determinante da China e os desafios e opções que coloca. Não é defendida uma conceção de um atlantismo global, mas advogado o valor que Portugal pode ter daqui a algumas décadas, se a língua portuguesa se tornar um instrumento do diálogo político, económico e estratégico, no Atlântico Sul, tal como a língua inglesa o foi, nos dois últimos séculos, no Atlântico Norte.

## Abstract

### *The Strategic Importance of the South Atlantic*

*The article approaches the geostrategy of the South Atlantic through a framework based on two main parameters of world geopolitics: the current geopolitical great spaces and their possible evolution; and China's importance, challenges and options it represents. The author does not defend a global atlanticism concept but emphasizes the future value of Portugal, if in this geographic area, the Portuguese language asserts itself as an instrument of political, economical and strategic dialogue as the English language was in the past two centuries in the North Atlantic.*

---

\* Comunicação efetuada no XXXII colóquio de relações internacionais, realizado em 27 de maio de 2011, na Universidade do Minho.

## Enquadramento Geral

Como é mais ou menos reconhecido, a problemática da segurança exige, hoje em dia, uma abordagem simultaneamente holística, que vai da segurança do indivíduo à da Humanidade, e sistémica, que relaciona e integra todas as suas dimensões, da política à militar, passando pela económica, social, cultural, ambiental, sanitária, etc. Num Mundo globalizado, não me parece possível abordar a geoestratégia do Atlântico Sul sem a enquadrar nos principais parâmetros da geopolítica mundial:

- Os grandes espaços geopolíticos atuais e, na minha ótica, as tendências da sua evolução;
- A importância determinante da China e os desafios e opções que coloca.

A maior parte dos analistas parece estar de acordo em que estamos num mundo multipolar, que tem como grandes focos de poder os EUA, a União Europeia (UE) e, em menor grau, o Brasil, a Ocidente, e a Rússia, a China e a Índia, a Oriente. Na minha opinião:

- A Rússia e a UE são espaços que, por razões civilizacionais, políticas e demográficas, entre outras, entraram em regressão, mais ou menos lenta;
- O Brasil é um polo emergente, com condições de sustentabilidade, que, a manter ritmos de desenvolvimento próximos dos atuais, poderá atingir a maturidade estratégica dentro de meio século;
- A Índia e a China são espaços em acelerado desenvolvimento, que se assemelham na dimensão física e humana, mas com características muito diferenciadas noutros fatores geopolíticos;
- Quanto aos EUA, que foram potência liderante desde o fim da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial e hegemónica nas duas últimas décadas do século passado, encontram-se numa situação ambígua de grande recuo estratégico, que pode ser conjuntural ou não, conforme a capacidade que revelarem para fazerem face a cinco grandes desafios: a preservação das lideranças económica e tecnológica, já em graves riscos; a manutenção da coesão interna; a prossecução de uma política externa multilateral e realista (não “missionária”); e a capacidade de, com outros polos, articularem uma política e uma estratégia capaz de equilibrar e controlar a China.

Em síntese, e simplificando, creio que o Mundo evolui no sentido de uma re-emergência do Oriente e de uma lenta mas progressiva decadência do Ocidente, bem como de uma recuperação do hemisfério Sul em relação ao hemisfério Norte.

Como já tenho defendido noutras ocasiões, a ascensão da China coloca dois problemas novos, um à Ciência Política e o outro à Estratégia. O primeiro respeita aos tipos de regime, de sistema e de estruturas político-administrativas



capazes de assegurarem a governabilidade de um ator político com várias centenas de milhões de cidadãos ativos, técnica e culturalmente evoluídos, afluentes e criativos, na hipótese de a China não vir a implodir, por incapacidade de resposta a esse desafio. Não há experiência histórica para tal problema. Quanto ao segundo, trata-se de saber como equilibrar, controlar e regular a dinâmica político-estratégica de um ator com aquelas características. De qualquer forma, a China é desde já, nos termos do Almirante Castex, o “perturbador” que condiciona a política e a estratégia mundiais ou, nos termos de Carl Schmitt, o definidor da relação amigo-inimigo, isto é, o referencial em relação ao qual se desenharão os grandes alinhamentos e neutralidades. E no caso de o atual regime político não ser subvertido, inclusive pela própria lógica marxista que apregoa, a China será o elemento comum ao que considero serem as duas novas grandes bipolaridades em formação: a China *versus* restantes Grandes Potências, no domínio político-estratégico; e o capitalismo de Estado (do tipo chinês), *versus* o capitalismo liberal (do tipo anglo-saxónico), no campo político-económico, ainda que qualquer dos sistemas possa assumir pequenas gradações nos vários espaços político-económicos.

A ascensão da China a superpotência está a produzir, já, os seguintes efeitos geopolíticos principais:

- A progressiva constituição de um “anel estratégico” em torno da China, constituído pelos EUA, Rússia, Índia, Coreia do Sul, Japão e restante rosário insular que constitui como que um “cordão sanitário” que restringe e controla a liberdade de acesso da China aos mares, anel esse que tem como “ventre mole” o que, a Oeste, Brzezinski designou por “Balcãs asiáticos”;
- A transferência do esforço estratégico dos EUA para o Oceano Pacífico (novo centro geopolítico do Mundo), com o progressivo enfraquecimento da ligação euro-atlântica;
- A reemergência do Japão como uma “potência normal”, com o consequente desenvolvimento do seu potencial militar, sem os constrangimentos herdados da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial;
- O desenvolvimento da Índia como uma potência naval, que aspira a um papel hegemónico no Oceano Índico;
- O acréscimo da importância estratégica da Oceânia, com um papel futuro de como que reserva recuada da “linha da frente”;
- A penetração da China na Indonésia, na Austrália, na África Oriental e Ocidental, na América do Sul e, com maiores dificuldades, na Europa, não apenas em termos comerciais (o que é positivo), mas sobretudo nas áreas relacionadas com recursos naturais de valor estratégico, de que é carente, com os sistemas financeiro e energético e com projetos de engenharia, frequentemente ambiciosos;

- A valorização dos recursos energéticos e alimentares, na medida em que tem aumentado o consumo das economias emergentes e se tem mantido estável ou em regressão a base normal de produção.

### **Importância Estratégica do Atlântico Sul**

É à luz deste enquadramento que passo a uma análise geral da importância estratégica do Atlântico Sul. E começarei por recordar que, em especial desde meados do século XIX, o Atlântico Norte tem sido particularmente ativo, do ponto de vista estratégico, com climaxes durante a 1.<sup>a</sup> e 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial e durante a Guerra Fria, enquanto, inversamente, o Atlântico Sul foi praticamente passivo, com a exceção de episódios esparsos durante a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, junto à costa sul-americana. Esta situação tem vindo lentamente a inverter-se nos últimos 30 anos: no Atlântico Norte, devido à implosão da URSS e do seu regime e da progressiva maior relevância do Oceano Pacífico; no Atlântico Sul, devido à descoberta de novas e importantes jazidas de petróleo e de gás natural em ambas as suas margens, à valorização de outros recursos naturais, não só de natureza mineral, mas também alimentar, incluindo as pescas, e ao facto de a região se ter tornado a fonte de várias ameaças, ligadas predominantemente ao submundo. Esta deslocação do centro estratégico para sul vem ainda incentivar o interesse por uma extensa área, a Antártida, teoricamente passiva e constituindo como que uma reserva da Humanidade, protegida por um Tratado, ainda que de duração limitada, mas na qual se anteveem recursos capazes de suscitar cobiças de diversas origens e em relação à qual se começam a perfilar dispositivos variados, inclusive de natureza jurídica.

Consideramos no plano estratégico como Atlântico Sul a parte situada a sul do Trópico de Câncer e as regiões por ela banhadas. Mas entendemos que a zona situada a norte do Canal do Panamá (na prática, a América Central e as Caraíbas) faz parte do interesse reservado dos EUA. Por conseguinte, o Atlântico Sul a que circunscrevemos a análise engloba, grosso modo, a parte a sul da linha geral Canal do Panamá-Cabo Verde-Senegal.

Conforme referimos, toda esta região tem vindo a ter uma importância crescente, do ponto de vista político, económico e estratégico, essencialmente devido à expansão da produção de recursos energéticos (petróleo e gás), em consequência da descoberta de importantes jazidas, principalmente em quatro regiões: no Golfo da Guiné, em especial na Nigéria, com prolongamentos nos Camarões e no Gabão e, já reconhecidamente, em São Tomé e Príncipe; em Angola; na Venezuela; e no Brasil. Foi também descoberto petróleo ao largo das Ilhas Falkland.

Acresce que a Nigéria e a Venezuela ocupam também posições de relevo quanto à produção de gás natural (8.<sup>o</sup> e 9.<sup>o</sup> produtores mundiais) e que a Argentina,

o Brasil e Angola também dispõem daquele recurso em quantidades apreciáveis. Além disso, o Brasil foi um precursor na área dos biocombustíveis, sendo detentor de uma tecnologia sofisticada e de elevadas produções de etanol, com fábricas também no Chade, Mali e Burkina Fasso.

Os recursos energéticos têm sido uma das grandes alavancas da ascensão do Brasil, a caminho de se tornar uma grande potência mundial, com o conseqüente aumento de influência em todo o continente americano e na África Ocidental. Registe-se que a maior parte das jazidas conhecidas e presumidas situam-se no mar profundo, na chamada camada pré-sal, dentro das 350 milhas de plataforma continental admitida pela Convenção sobre o Direito do Mar, de 1982. Tais explorações são feitas a grandes profundidades, implicam uma tecnologia apuradíssima, com efeito multiplicador noutros setores, mas acarretam graves riscos ambientais, de que acidentes recentes constituem exemplos.

No Atlântico Sul situam-se três das principais charneiras do Mundo: a do Cabo da Boa Esperança, pela qual se faz a circulação marítima entre o Atlântico e o Índico; a do Canal do Panamá, sob custódia dos EUA; e a do Estreito de Magalhães, na extremidade sul, que liga o Atlântico ao Pacífico. Esta última, controlada pela Argentina e pelo Chile, confere especial importância estratégica às Ilhas Falkland, bem como às pequenas ilhas South Geórgia e South Sandwich, todas elas sob administração inglesa. A recente descoberta de petróleo ao largo das Ilhas Falkland agudiza a tensão entre a Argentina e o Reino Unido. Aquela conta atualmente com o apoio de toda a América Latina na reivindicação da sua soberania sobre aquelas ilhas. A referida descoberta cria também perspectivas de que idênticas jazidas possam ser encontradas mais a sul, na Antártida.

Refere-se ainda que os modernos porta-aviões americanos não podem atravessar o Canal do Panamá, pelo que qualquer transferência entre as costas marítimas dos EUA obrigará a recorrer ao Estreito de Magalhães, o que reforça a importância estratégica da região. Esta situação alterar-se-á, dentro de três a cinco anos, com as obras que visam a expansão (alargamento e aprofundamento) do canal do Panamá e que permitirão aumentar, substantivamente, os fluxos comerciais entre as bacias do Pacífico e as do Atlântico, com particular interesse para o comércio chinês e japonês, e diminuirão a importância das rotas do Suez e do Cabo. Por outro lado, a prevista construção da "autoestrada-canal", que ligará a costa da Venezuela à do Perú, ou seja, o Pacífico Sul ao Atlântico Sul, reforçará enormemente a importância estratégica deste último. Refira-se, de passagem, que tais factos podem abrir perspectivas novas à posição estratégica de Portugal e ao potencial valor do porto de Sines, como um dos grandes portos de entrada na Europa, com uma localização privilegiada.

A distância entre o saliente nordestino brasileiro e a África Ocidental é menor que a que medeia entre o referido saliente e a fronteira ocidental do Brasil. O arquipélago de Cabo Verde ocupa, assim, uma posição privilegiada em relação a esse

“gargalo” do Atlântico. Quer dizer, três países da CPLP (Cabo Verde, Angola e Brasil) constituem um triângulo estratégico de particular relevância no Atlântico Sul.

Na área em apreço não se verificam conflitos ou tensões graves que afetem a estabilidade global. Por outro lado, o Atlântico Sul tem estado livre da proliferação nuclear e de mísseis de médio e de grande alcance, desde que a África do Sul, o Brasil e a Argentina suspenderam os seus programas nucleares, embora disponham dos conhecimentos para os poderem retomar. Além disso, o Atlântico Sul beneficia do facto de se encontrar relativamente isolado do Oceano Pacífico, que já referimos como principal palco da competição estratégica à escala mundial.

Do ponto de vista estrutural, a região, especialmente na costa oriental, apresenta enormes fraquezas e vulnerabilidades políticas e estratégicas. Sinteticamente, na maioria dos países desta costa as estruturas político-administrativas são pouco desenvolvidas, de baixa eficiência e minadas pela corrupção; os regimes ou são autoritários ou apenas epidermicamente democráticos; a informação é controlada; as Forças Armadas são, geralmente, a verdadeira coluna vertebral do Poder, mais voltadas para a ordem interna que para a externa; e as fronteiras herdadas do passado colonial potenciam fraturas étnicas, religiosas, linguísticas, territoriais, etc.. Em consequência, não têm existido as condições e as capacidades para o desenvolvimento de grandes arquiteturas regionais de segurança.

Todavia, concordo, com pequenas adaptações, com as grandes tendências avançadas por Ian O. Lesser:

- O progressivo desenvolvimento de conceções, sistemas e práticas democráticas em toda a região;
- O desenvolvimento de alinhamentos em alternativa ou em oposição à ordem euro-atlântica, o que poderá ser potenciado se o Brasil e a RAS se tornarem membros permanentes do Conselho de Segurança;
- O aprofundamento de novos modelos de evolução económica e política assentes em políticas reformistas e populistas; num nacionalismo aborígene; na crescente tendência para a rejeição do capitalismo liberal, sem prejuízo de uma economia de mercado; e na rejeição de políticas de ingerência, sob a capa do contraterrorismo, do combate ao narcotráfico, da democratização, dos direitos humanos, etc..

### **Principais Consequências a Nível Regional e Mundial**

A ascensão política e económica do Brasil refletir-se-á também na área militar, já que o Brasil defronta acrescidos desafios estratégicos, quer no setor aero-naval, para proteção dos recursos variados da sua plataforma continental e garantia da segurança marítima, quer no setor aero-terrestre, para proteção e controlo da sua

extensa fronteira terrestre e de atividades clandestinas correlatas. Depois de um período de notório desinvestimento nas suas Forças Armadas, o Brasil encetou um ambicioso programa de reequipamento, modernização e profissionalização daquelas. Tal esforço militar pode repercutir num esforço paralelo noutros países da região, receosos duma hegemonia brasileira.

O Brasil tenderá a intensificar a sua presença em África, em especial em Angola e na África do Sul, na primeira por razões económicas, culturais e históricas, e na segunda por razões políticas, económicas e estratégicas.

Já nos referimos à penetração económica da China na bacia do Atlântico Sul. Embora a mesma seja já um dos principais parceiros económicos da África do Sul e do Brasil, creio que ambos tenderão a reear aquela crescente penetração na região. E no quadro dilemático que referi no início desta exposição, julgo que tal circunstância contribuirá para uma aproximação ao Atlântico Norte, como um contrapeso de segurança estratégica.

Os EUA estão a realizar um enorme esforço no sentido de atenuarem a dependência de combustíveis fósseis, em geral, mas, particularmente, dos originários do Médio Oriente, que apresenta graves riscos geopolíticos estruturais e não apenas conjunturais. A busca de um novo paradigma energético assenta numa evolução tecnológica capaz de garantir o crescimento e uma maior eficiência económicos, uma maior independência e segurança energética e a sustentabilidade ambiental. E nesse esforço às Forças Armadas, em especial à Marinha, está cometido um papel fundamental, particularmente no âmbito da portabilidade e do armazenamento da energia.

Mas, até lá, é natural que os EUA encarem toda a bacia energética do Atlântico Sul como uma muito mais segura alternativa ao Médio Oriente. Por outro lado, são várias as ameaças clandestinas aos EUA e à Europa provenientes do Atlântico Sul. Assim, nos últimos anos temos vindo a assistir a um crescente interesse estratégico dos EUA pela região, e que se traduziu na criação do AFRICOM e na reativação da 4.<sup>a</sup> Esquadra dos EUA, na dependência do SOUTHCOM, com o QG em Mayport, e, mais recentemente, na adoção de um conceito estratégico, na NATO, que considero ambíguo.

O Brasil opõe-se, frontalmente, a qualquer intromissão da NATO no Atlântico Sul e vê com reservas o acréscimo do interesse militar dos EUA na região, conforme se tornou evidente em recente conferência do Ministro da Defesa brasileiro no Instituto da Defesa Nacional. Entre várias razões, sobreleva o facto de os EUA não terem ainda ratificado a Convenção da ONU sobre o Direito do Mar, de 1982, o que significa que os EUA não se sentem obrigados a respeitar a plataforma continental reivindicada pelo Brasil, que em cerca de três quartos da costa brasileira atinge o limite de 350 milhas náuticas, com os respetivos fundos marinhos, e que é de crucial importância para o Brasil.

De qualquer forma, os problemas relacionados com a garantia do fornecimento e distribuição da energia e da segurança energética, que inclui a segurança dos portos e das linhas de comunicações, constituem uma preocupação central da NATO. E deve dizer-se que a NATO parece estar mais atenta à costa africana que à americana.

Pelas mesmas razões, reforçadas com o passado histórico de alguns dos seus membros, também tem vindo a aumentar o interesse da UE pelo Atlântico Sul. Nela desempenham papel relevante, e procuram proteger interesses específicos, o Reino Unido, a França, a Espanha e Portugal.

Quanto ao Reino Unido, já salientámos a questão das Ilhas Falkland e da Antártida. Acrescento apenas uma menção à *Commonwealth*, com relevância em África, ainda que menos notória na bacia do Atlântico Sul.

A França desenvolveu uma importante cooperação político-militar na chamada África francófona e tem liderado significativas iniciativas da UE, na África Ocidental, no quadro de operações de pacificação, de estabilização e humanitárias. E tem apreciável influência nas elites brasileiras e africanas.

A Espanha tem um grande passado histórico na América Central e do Sul e goza de uma enorme influência cultural, através da língua. Tem ainda uma posição dominante na área das telecomunicações na parte americana da bacia do Atlântico Sul, inclusive no Brasil. É também a grande mentora da Conferência Ibero-Americana, que congrega os países das Américas Central e do Sul, bem como Portugal, mas que não é especialmente vocacionada para o Atlântico Sul.

Portugal é o único país, estranho à região, que, além de possuir um passado histórico que faz que os seus navegantes conheçam melhor o Cruzeiro do Sul que a Estrela Polar, pertence às três grandes organizações que refletem interesses integrados em toda a região: a UE, a NATO e a CPLP. Destas, apenas a CPLP é, por assim dizer, essencialmente focalizada na região em apreço. Ora, pelas suas pequenas dimensões, Portugal não ameaça ninguém; e, pelo seu conhecimento da região, tem maiores possibilidades de compreender e bem interpretar interesses e sensibilidades. Creio, assim, que a diplomacia portuguesa pode, em relação ao Atlântico Sul, desempenhar um papel paciente e delicado quanto à articulação e potenciação de interesses convergentes, à atenuação da dureza de interesses divergentes, à criação de plataformas institucionalizadas de discussão e diálogo, ao esvaziamento de suspeições injustificadas e à neutralização de medidas eventualmente precipitadas ou interpretáveis como provocatórias. É neste entendimento que, ao arrepio de respeitáveis opiniões contrárias, sou, no atual contexto, avesso às conceções de um atlantismo global.

E se Angola se tornar, à semelhança de outros grandes espaços que foram vazios (como os EUA e o Brasil), também uma “Terra de Promessa”, aberta a todos aqueles que a procurem e a queiram tomar como Pátria, criando assim bases mais

sólidas a um desenvolvimento mais célere, sustentável, equilibrado e extensível a mais vastos segmentos da população, então, daqui a algumas décadas, talvez a língua portuguesa venha a ser o instrumento do diálogo político, económico e estratégico, no Atlântico Sul, tal como a língua inglesa o foi, nos dois últimos séculos, no Atlântico Norte.

### Referências Bibliográficas

- Bandeira, I. A. Moniz (1989). *A Importância Geopolítica da América do Sul na Estratégia dos EUA*. Disponível em <http://w.w.w.espacoacademico.com.br/089/89/bandeira.htm>
- Kornegay, Francis (2007). *The Foreign Policies of India, Brasil & South Africa*. Johannesburg: Center for Policy Studies.
- Lesser, Ian O. (2010). *Southern Atlanticism*. Washington: Brussels forum.
- Oliveira, Lucas K. (2010). "Geopolítica do Atlântico Sul: Petróleo nas Malvinas Amplia Disputa entre a Inglaterra e os EUA". Disponível em <http://w.w.w.diariodopresal.wordpress.com/2010/03/18>.





## REVISTA NAÇÃO E DEFESA

### Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África

### **Política Editorial**

*Nação e Defesa* é uma publicação periódica do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, *Nação e Defesa* propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com as problemáticas de segurança mais recentes.

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

### **Editorial Policy**

*Nação e Defesa* (Nation and Defence) is a journal edited by the portuguese National Defence Institute, dedicated to questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, *Nação e Defesa* aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical approaches relevant to security and defence issues.

The publication pays special attention to the portuguese situation, being a space for reflection and debate over the broad choices that Portugal faces in terms of security and defence, as well as on important international matters with potential impact over the portuguese interests.



## NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio electrónico para [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).
- Ser redigido de acordo com a norma de Harvard disponível em <http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista *Nação e Defesa*.

A revista *Nação e Defesa* poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respectiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá cinco exemplares da revista na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Coordenador Editorial da *Nação e Defesa*.

## PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent by email to [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).
- Written according to the Harvard reference system available at <http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (<http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Five issues of the magazine will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.



# NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name \_\_\_\_\_

Morada/Address \_\_\_\_\_

Localidade/City \_\_\_\_\_

Cód. Postal/Zip \_\_\_\_\_ - \_\_\_\_\_ NIF \_\_\_\_\_

Country \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

Tel./Phone \_\_\_\_\_

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. \_\_\_\_\_

Nova assinatura/New subscription

Assinatura/Signature \_\_\_\_\_

Data/Date \_\_\_\_\_

**INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL**  
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa  
PORTUGAL

## Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

Instituições/Institutions 40,00 €

Individuais/Individuals 25,00 €

Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

**Números Anteriores/Previous Issues – 7,50 € cada/each + portes/**  
**/postage charges**

## Pré-Pagamento/Prepayment

**Numerário**

**Cheque** nº \_\_\_\_\_ Banco \_\_\_\_\_ à ordem do IDN

**Transferência Bancária** NIB 0781 0112 0000 000 7777 20  
(anexar comprovativo da Transferência)

**Bank Transfer** (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20  
BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt  
idn.publicacoes@defesa.pt  
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58









# idn nação e defesa

## EXTRA DOSSIÊ

PASCAL TEIXEIRA DA SILVA INSTABILIDADE E MUTAÇÕES GEOPOLÍTICAS: VISÃO FRANCESA PARA UMA SEGURANÇA SUSTENTÁVEL ADRIANO MOREIRA A LÍNGUA PORTUGUESA ABEL CABRAL COUTO A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DO ATLÂNTICO SUL



**idn** Instituto  
da Defesa Nacional

