

AS REVOLTAS ÁRABES E A DEMOCRACIA NO MUNDO

FILIPE ABREU NUNES (COORDENAÇÃO)

VÍTOR RODRIGUES VIANA, JORGE SAMPAIO, PHILIPPE SCHMITTER,
ANA SANTOS PINTO, MARIA DOLORES ALGORA WEBER, CARLOS GASPAR

As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo

Filipe Abreu Nunes (coordenação)

Maio de 2013

Instituto da Defesa Nacional

Os Cadernos do IDN resultam do trabalho de investigação residente e não residente promovido pelo Instituto da Defesa Nacional. Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre questões nacionais e internacionais.

As perspectivas são da responsabilidade dos autores não reflectindo uma posição institucional do Instituto de Defesa Nacional sobre as mesmas.

Director

Vitor Rodrigues Viana

Coordenador Editorial

Alexandre Carriço

Núcleo de Edições

António Baranita e Cristina Cardoso

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt

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

www.incm.pt

ISSN 1647-9068

ISBN: 978-972-27-2217-9

Depósito Legal 344513/12

Tiragem 250 exemplares

© Instituto da Defesa Nacional, 2013

Resumo

Desde Kant que sabemos como a natureza dos regimes importa para a segurança internacional e como os povos “republicanos” tendem a ser mais pacíficos do que aqueles que vivem sob regimes despóticos ou autoritários. Nesse sentido, pode dizer-se que o estudo das mudanças políticas e o acompanhamento da evolução dos regimes nas várias regiões do globo é crucial para a análise das tendências e das ameaças e riscos à segurança nacional, e como tal inserem-se na missão do Instituto da Defesa Nacional (IDN).

Foi justamente por isso que o IDN lançou uma linha de investigação sobre este tema e que, no dia 26 de Abril de 2012, organizou um seminário internacional intitulado “As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo”, com painéis sobre transições democráticas, a situação no mundo árabe e a promoção da democracia. O seminário contou com a intervenção de altos funcionários, antigos responsáveis políticos e académicos especializados em processos de democratização e na análise do mundo árabe e do Médio Oriente. Alguns desses oradores deixaram-nos ou enviaram-nos contributos escritos. São precisamente esses contributos que aqui se reúnem.

Abstract

Kant taught us that the nature of regimes matters to international security and that “republican” people tend to be more pacific than those living under despotic or authoritarian regimes. Concomitantly, we may state that the study of political changes together with the monitoring of several regime’s evolutions in regions around the globe are crucial elements for trend analysis and threats to national security and thus are in accordance with the mission of the National Defense Institute (IDN).

It was precisely for this purpose, that IDN launched an investigation line concerning this subject and organised the international seminar “The Arab Revolutions and Democracy in the World” on April 26th 2012, with panel presentations and discussions on democratic transitions, the situation in the Arab world and the promotion of democracy. This seminar counted with the participation of top officials, former policy-makers and scholars specialized in democratization processes, the Arab world and the Middle East. Some speakers gave us their written contributions. These, precisely, are the contributions that we bring together.

Índice

Introdução <i>Filipe Abreu Nunes</i>	6
Discurso de Abertura do Seminário Internacional “As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo” <i>Vitor Rodrigues Viana</i>	13
As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo – A Perspetiva da Aliança das Civilizações <i>Jorge Sampaio</i>	16
Ambidextrous Democratization and its Implications for MENA <i>Philippe Schmitter</i>	21
Mudanças Políticas no Mundo Árabe: a Never Ending Spring? <i>Ana Santos Pinto</i>	29
Las Revueltas Árabes: ¿Un Camino hacia la Democracia? <i>María Dolores Algora Weber</i>	47
Três Notas sobre a Promoção da Democracia <i>Carlos Gaspar</i>	63

Introdução

Filipe Abreu Nunes

Doutorado em ciências sociais pela Universidade de Lisboa. Desde julho de 2011 desempenha as funções de Assessor de Estudos no Instituto da Defesa Nacional. Foi também membro do Gabinete do Ministro da Defesa Nacional, entre 2009 e 2011, e é autor de vários artigos sobre elites, partidos e democracia.

Até à primeira metade da década de 1970, havia apenas 40 democracias no mundo, que correspondiam basicamente às sociedades ricas e industrializadas do ocidente. A democracia era então encarada como um regime político que só estava ao alcance do mundo economicamente desenvolvido (Huntington, 1968).

Esta visão ficou completamente em crise a partir da década de 70. Em 1974 o regime autoritário do “Estado Novo” caía perante um golpe de capitães; em 1975, a Grécia voltava a ter um governo civil e democrático; e, em Espanha, era o próprio regime franquista que iniciava a transição para a democracia. Uma década depois, na América Latina, as ditaduras militares começavam a dar lugar a regimes democráticos. Começava a “terceira vaga democrática” (Huntington, 1991), fenómeno que terminou já nos anos 90 com o fim dos regimes comunistas na Europa de Leste. Entre 1990 e 1996, segundo cálculos de Larry Diamond, o número de “democracias eleitorais” aumentou de 76 para 118 (Diamond, 1997).

No entanto, era evidente que a existência de eleições regulares, livres e justas, não asseguraria, por si só, a consolidação da democracia liberal. Nesse sentido, as conceções estritamente eleitorais da democracia mereceram logo fortes críticas no contexto do debate académico em torno dos processos de democratização.

Impunha-se, então, a questão de saber, afinal, quando é que uma democracia se deve considerar consolidada. É um tema pouco pacífico entre a ciência política contemporânea. De qualquer forma, a resposta a esta questão pode passar pela distinção entre consolidação democrática, transição democrática e liberalização política (Nunes, 2003).

A transição democrática não se confunde com uma mera liberalização política que pode até ser promovida pelo regime autoritário. A liberalização caracteriza-se por reformas sociais, por uma redução da censura, por um aumento das liberdades associativas, pela libertação de presos ou por uma oposição tolerada. A transição democrática vai mais longe e só está completa quando há um governo constitucional saído de eleições livres, não constringido na sua autoridade pela partilha de poder com outros corpos não democráticos ou com domínios de reserva.

Finalmente, sobre a consolidação democrática, a maioria dos cientistas políticos converge nesta definição minimalista: *“democratic consolidation as a discernible process by which the*

rules, institutions and constrains of democracy come to constitute 'the only game in town', the one legitimate framework for seeking and exercising political power' (Diamond, 1997: xvii).

Em contraste com a transição e especialmente com a liberalização, a consolidação democrática pressupõe um conjunto mais vasto e exigente de requisitos. Entre esses requisitos estão uma série de mudanças nas instituições, na opinião pública e nas elites que passam pela reconstituição do Estado, pela liberalização económica, pela constitucionalização de direitos, liberdades e garantias, pela fiscalização do poder e controlo da corrupção, pela autoridade sobre a administração pública, pelo fortalecimento de partidos políticos capazes de articular interesses, socializar eleitores, propor políticas e competir para chegar ao poder, pela subordinação dos militares e das forças de segurança ao controlo civil e à ordem constitucional, por uma sociedade civil organizada e autónoma, e, finalmente, pela criação de um Estado-Providência assente em novas classes médias (Diamond, 1997: xviii).

Como se vê, a consolidação de uma democracia exige muito mais do que processos eleitorais. E depois de uma fase em que a democracia era vista como um privilégio das sociedades mais desenvolvidas (Huntington, 1968), somos obrigados a reconhecer que alguns sectores da ciência política e das relações internacionais também não deixaram de se precipitar quando falaram do “fim da história” e da inevitabilidade da globalização da democracia liberal (Fukuyama, 1992).

A certa altura, parecia que era suficiente haver eleições num determinado país para se falar desse país como sendo um país democrático. Mesmo quando não se falava em democracia falava-se, de forma “teleológica”, em transição incompleta para a democracia (Lewitski, 2002). Ora, a partir da segunda metade da década de 90, ficou claro que muitas das mudanças políticas ocorridas na África subsaariana, na antiga URSS e mesmo em partes da América Latina não conduziram a democracias liberais, mas àquilo que Lewitski chama de regimes de “autoritarismo competitivo” (Lewitski, 2002). De facto, mesmo se entendermos a democracia apenas como o regime político de eleições livres, da proteção dos direitos civis e da igualdade de oportunidades entre Governos e oposições, a verdade é que podemos afirmar que desde os anos 90, estávamos a assistir a um refluxo democrático.

O surgimento da chamada “Primavera Árabe” há já dois anos na Tunísia, e depois no Iémen, no Egito e na Líbia, acompanhada pelo anúncio de reformas institucionais em Marrocos trouxe a esperança numa nova vaga democrática, que poderia pôr fim a esse refluxo. Ainda para mais logo no Norte de África e no Médio Oriente, região a propósito da qual Larry Diamond falava de um *gap* democrático “árabe” (Diamond, 2010).

É verdade que já haviam surgido até então regimes com características democráticas em sociedades islâmicas, como a Albânia, a Turquia, a Malásia ou a Indonésia. Mas falar-se de transição democrática ou apenas de liberalização política no mundo árabe parecia, ainda em 2010, uma impossibilidade. Isso explicava-se não apenas por fatores culturais e civilizacionais, mas também pelas próprias características daquelas economias e sociedades.

Estamos a falar de economias fortemente rentistas e de sociedades profundamente desiguais. E já em 1991, Huntington tinha chamado a nossa atenção para as conse-

quências políticas deste problema económico, lembrando o facto de a dependência dos recursos energéticos ter dispensado a existência no mundo árabe de uma estrutura fiscal semelhante à que conhecemos no mundo democrático. Ora, se é certo que “não há responsabilização sem representação”, a inversa também parece ser verdadeira: “não há pressão para a representação sem responsabilização” (Huntington, 1991).

A verdade é que esses fatores económicos e sociais, que pareciam funcionar contra a democratização, acabaram por funcionar a favor da eclosão de revoltas e do derrube de vários regimes autoritários na região. As economias do mundo árabe, ainda tendencialmente rentistas, foram-se progressivamente aproximando de economias de mercado, após o fim da União Soviética - e isso pode ter conduzido a uma maior abertura daquelas sociedades. A estrutura social, embora desigual, assenta também numa forte pressão demográfica e numa grande massa de população jovem – um caldo historicamente favorável à insurreição e à revolta, embora não necessariamente favorável à consolidação democrática (Cincotta, 2009).

No caso da Tunísia, havia já uma classe média cujas expectativas de mobilidade social não estavam a ser satisfeitas pela solução autoritária. E até mesmo as experiências eleitorais anteriores, embora num quadro de autoritarismo competitivo, podem ter funcionado como sementes de uma vontade democrática que mais tarde ou mais cedo havia de se manifestar.

Evidentemente que, tal como tem sido recorrentemente observado, a expressão “Primavera Árabe” encerra em si várias contradições e equívocos, tal a diversidade de situações que pretende representar, em claro contraste com a homogeneidade da mudança política ocorrida no passado na Europa de leste, na Europa do sul e na América latina. Note-se que, no caso da Europa de leste, estávamos perante regimes do mesmo tipo, em grande medida impostos de fora.

Hoje, basta pensarmos nas diferenças de processo e de situação entre a Tunísia e o Egito, por um lado, e a Líbia e a Síria por outro, para percebermos que não estamos perante uma mudança regional coerente e homogênea. Se na Tunísia e no Egito temos Forças Armadas e de Segurança que revelaram uma maior autonomia em relação ao regime, no caso da Líbia e da Síria é a osmose entre elite política e elite militar e de segurança que explica o facto de as revoltas serem acompanhadas por conflitos civis e étnicos.

Além disso, se pensarmos nas condições que favorecem a transformação de processos de transição em processos de consolidação democrática, vemos que muitas delas estão ausentes dos diversos casos aqui em jogo. O desenvolvimento económico, a homogeneidade social, a capacidade institucional do Estado, a ausência de conflitos étnicos e uma história de pluralismo – são condições que favorecem a consolidação das democracias e que não estão reunidas no mundo árabe (Carothers, 2011).

Ainda assim, devemos sempre evitar olhar para estas condições de um modo determinista, como pré-condições. A história contemporânea está cheia de exemplos democráticos que não reuniram todas estas condições. Basta pensarmos em casos como a Índia ou a África do Sul que fizeram grandes progressos democráticos.

O que a história mostra sem margem para dúvidas é que uma transição democrática bem-sucedida não dispensa o consenso entre as elites acerca das regras, das instituições e dos constrangimentos da democracia, bem como a adesão da sociedade aos princípios democráticos. E de facto não é ainda claro que esses requisitos estejam reunidos.

Na Tunísia, parece haver uma tensão semelhante à que se verificou em Portugal entre a legitimidade revolucionária e a legitimidade eleitoral, com a desvantagem, para a Tunísia, de que a legitimidade revolucionária vem do campo democrático liberal e a legitimidade eleitoral de um campo cujas credenciais democráticas ainda estão por provar. Além disso, as dificuldades económicas e sociais ameaçam tornar-se explosivas, perante as reivindicações uma classe trabalhadora fortemente organizada.

No Egito, está longe de estar resolvido o problema da necessária subordinação do poder militar ao poder civil e é manifesta a ausência de consenso constitucional entre os principais grupos políticos. De resto, a contestação às políticas do Presidente Morsi está a colocar a Irmandade Muçulmana entre a pressão dos salafistas e a pressão de uma oposição fortemente organizada, que reúne tendências tradicionalmente antagónicas, agora em torno da figura de El Baradei.

E na Líbia, apesar dos bons resultados eleitorais das forças liberais – sempre menos valorizados nos “media” ocidentais do que os resultados dos partidos islamistas –, a capacitação do Estado e os conflitos tribais ensombram o sentido da mudança. O território está profundamente dividido e o poder central não tem força para desativar as milícias armadas.

Outra importante lição das histórias de sucesso nos processos de democratização prende-se com a relevância dos fatores externos e da envolvente regional no apoio aos processos e aos atores democráticos. Esses fatores externos não estão a funcionar de forma positiva no mundo árabe. E não se trata apenas do impacto negativo do conflito israelo-árabe ou da competição entre Turquia e Irão pela hegemonia nesta grande região. É patente a ausência de uma política ocidental eficaz de promoção da democracia no terreno, nomeadamente no Egito, Estado decisivo para o desenrolar destes processos de mudança.

Claro que toda a política de promoção da democracia, enquanto conjunto de atividades transparentes de atores estrangeiros (públicos ou privados) desenhadas para favorecer transições e consolidações democráticas, terá de assentar, em primeiro lugar, na autonomia e na vontade de atores locais (Schmitter e Brower, 1991). Mas não há hoje dúvidas acerca da relevância, para a consolidação da democracia que, a par de um consenso entre elites internas, pode ter o apoio externo das outras democracias. Em Portugal, por exemplo, conhecemos bem a importância do apoio das fundações políticas europeias e americanas ou do projeto de integração europeia do país na criação das condições mais favoráveis à consolidação de uma democracia liberal.

Ora, é justamente esse apoio externo das democracias aos atores democráticos que não estamos a ver no terreno árabe, com a força que vimos na Europa. Sendo certo que quando falamos do sul do Mediterrâneo estamos a falar de uma região fronteiriça da Europa e, no caso dos Estados Unidos, de uma região geograficamente distante mas próxima do ponto de vista da sua estratégia de segurança nacional.

Este aparente desinvestimento democrático ocidental nas mudanças políticas árabes não se explicará tanto pelo desinteresse estratégico como pelo contexto em que essas mudanças estão a ocorrer. Num momento em que o ocidente está a braços com a maior crise financeira das últimas décadas, falta-lhe manifestamente os meios e a vontade para agir.

A própria União Europeia, perante a recente crise das dívidas soberanas, tem menos disponibilidade para olhar para o mundo árabe ou mesmo para os Balcãs – outra região fronteiriça. Isto cria desafios geopolíticos complexos, sendo evidente que as chamadas potências emergentes, como a Rússia e a China, olham para estes momentos de fragilidade ocidental como oportunidades para recuperarem (ou conquistarem) influência, sem exigirem quaisquer contrapartidas democráticas. Além disso, o próprio caráter sedutor do modelo de democracia liberal ocidental – visto até há bem pouco tempo como sinónimo de progresso económico e desenvolvimento social – parece estar a ficar prejudicado com esta crise.

Assim, por razões internas, mas também por relevantes fatores externos, há o risco real de a mudança política no mundo árabe não vir necessariamente a substituir os velhos equilíbrios estratégicos por novos equilíbrios democráticos. Isto é evidentemente preocupante do ponto de vista da segurança global e dos interesses nacionais de Portugal enquanto Estado de Direito Democrático. Desde Kant (2009 [1795]) que sabemos como a natureza dos regimes importa para a segurança internacional e como os povos “republicanos” tendem a ser mais pacíficos do que aqueles que vivem sob regimes despóticos ou autoritários.

Nesse sentido, pode dizer-se que o estudo das mudanças políticas e o acompanhamento da evolução dos regimes nas várias regiões do globo é crucial para a análise das tendências e das ameaças à segurança e defesa nacionais, e como tal dizem respeito à missão do Instituto da Defesa Nacional (IDN).

Foi justamente por isso que o IDN lançou uma linha de investigação sobre este tema e que, no dia 26 de Abril de 2012, organizou um seminário Internacional intitulado “As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo”, com painéis sobre transições democráticas, a situação no mundo árabe e a promoção da democracia. O seminário contou com a intervenção de altos funcionários, antigos responsáveis políticos e académicos especializados em processos de democratização e na análise do mundo árabe e do Médio Oriente. Alguns desses oradores deixaram-nos ou enviaram-nos contributos escritos. São precisamente esses contributos que aqui se reúnem nesta edição dos Cadernos IDN.

A intervenção do antigo Presidente da República Jorge Sampaio, Alto Representante das Nações Unidas para a Aliança das Civilizações, parte da recusa da ideia de um essencialismo antidemocrático que definiria as sociedades do norte de África e do Médio Oriente e interpela-nos pela aposta incisiva na necessidade de cooperação reforçada entre União Europeia e Liga Árabe, sem a qual será difícil a construção do desenvolvimento e a aceitação das mudanças democráticas por parte dos novos regimes políticos.

O Diretor do IDN, General Vitor Viana, por seu lado, parte da mesma recusa e chama a nossa atenção para a derrota que estas revoltas árabes representaram para os discursos fundamentalistas da *Al-Qaeda* naquela região. Tal como Jorge Sampaio, está consciente da relevância da cooperação e da promoção democrática nas transições

políticas do mundo árabe, não deixando de apontar para a persistência do conflito israelo-árabe como um fator inibidor da capacidade de ação das potências democráticas ocidentais na região.

Seguem-se quatro textos acadêmicos resultantes de outras tantas intervenções no mesmo seminário: a de Philippe Schmitter, Professor do Instituto Universitário Europeu; a de Ana Santos Pinto, investigadora do IPRI; a de Dolores Algora Weber, professora da Universidade CEU de San Pablo (Madrid) e a de Carlos Gaspar, também investigador do IPRI e colaborador do IDN.

Philippe Schmitter é um reputado cientista político, um “transitólogo” que muito contribuiu para o conhecimento dos processos de queda de regimes autoritários e de transição para a democracia. Estudou profundamente os casos da Europa do sul e da América Latina. Não se posicionou aqui, portanto, como especialista nos países árabes ou como estudioso desta área regional. Mas traz-nos uma interessante preocupação com a identificação dos fatores que, a seu ver, tornam os casos presentes contrastantes com os casos que estudou, na Europa do sul e na América latina.

Mantendo a sua tradicional recusa na ideia de que há um caminho único para a consolidação da democracia, a conclusão para que aponta é pessimista quanto às possibilidades de sucesso do caso árabe, já que há seis fatores que só dificilmente não funcionarão contra essa consolidação democrática: a questão da (falta de) separação entre Estado e religião; o modelo patriarcal da organização familiar; a sobreposição entre identificações tribais e partidárias; a excessiva dependência da classe média em relação ao Estado; a forte dependência destas sociedades em relação ao poder militar; e a dependência das economias face aos recursos energéticos, tornado estes Estados “*rentier states*”.

Esta reflexão politológica de Schmitter é complementada pelo contributo de duas investigadoras em relações internacionais, especializadas na região do norte de África e do Médio Oriente. Ana Pinto analisa as dinâmicas de evolução política, sublinhando quer a importância que os atores regionais podem ter no desenrolar do processo, quer também o desafio que representa, para a possibilidade democrática, a maior capacidade de organização e ancoragem dos partidos islâmicos.

Dolores Weber também se revela prudente em relação à antecipação de tendências claras ao olhar para as mudanças em curso na região. Muito embora reconhecendo que dificilmente aquelas sociedades voltarão ao *status quo ante*, e admitindo que possa haver uma compatibilização entre islamismo e constitucionalismo, não deixa de sublinhar também a importância da envolvente externa regional, nomeadamente do Médio Oriente e dos países do Golfo, para além de considerar como absolutamente crítica a aceitação por parte dos representativos movimentos radicais do quadro constitucional.

Há portanto um ponto comum a todas as intervenções: a importância da envolvente externa, quer na sua dimensão regional, quer na sua dimensão global, incluindo aqui as políticas de cooperação das organizações internacionais e as políticas de promoção da democracia dos Estados Unidos e da Europa. Simplesmente, como demonstram os dados citados por Carlos Gaspar, a principal potência democrática está cada vez menos interessada em intervir neste domínio de uma forma robusta.

A isto acresce o facto de mesmo as novas democracias emergentes, como o Brasil, a África do Sul ou a Índia, Turquia e Indonésia, terem uma política externa muito pouco motivada pela ideia de promoção da democracia, alinhando mais facilmente com as posições chinesas ou russas, no quadro das Nações Unidas, do que com o voluntarismo democrático ocidental. No contributo de Carlos Gaspar ficam também patentes as contradições da política externa europeia e americana em relação à região e os efeitos perversos do precedente aberto pela intervenção da NATO na Líbia.

Em todo o caso, há caminhos possíveis para a promoção da democracia, e eles passam por um envolvimento das democracias emergentes na ideia de promoção da democracia, o que até ao momento não tem sido fácil. Trata-se, sem dúvida, de uma preocupação que deve estar no centro da estratégia de segurança e defesa de qualquer Estado de direito democrático. Como lembra Carlos Gaspar, «Para lá das divergências, as democracias não só são os regimes que melhor garantem a estabilidade política do Estado, mas são também aliados permanentes, pelo menos no sentido negativo de que nunca se encontram em lados opostos nas questões decisivas da política internacional».

Bibliografia

- Carothers, Thomas (2011). “Think Again: Arab Democracy”. *Foreign Policy*, March.
- Cincotta, Richard (2009). “Half a Chance: Youth Bulges and Transitions to Liberal Democracy”. *New Directions in Demography Security, EXCSP Report* n.º 13.
- Diamond, Larry (1997). “Introduction” em Larry Diamond *et al.*, *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry (2010). “Why are There no Arab Democracies?”. *Journal of Democracy* n.º 1.
- Fukuyama, Francis (1992). *O Fim da História e o Último Homem*. Lisboa: Gradiva.
- Huntington, Samuel (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Huntington, Samuel (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Kant, Immanuel (2009 [1795]). *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa: Edições 70.
- Levitsky, Steven e Lucan Way (2002). “The Rise of Competitive Authoritarianism”. *Journal of Democracy* n.º 2, pp. 51-65.
- Nunes, Filipe Abreu (2003). “Síntese de Leituras sobre Transição e Consolidação Democráticas em Portugal”. *Penélope* n.º 28, pp. 107-131.
- Schmitter, Philippe e Imco Bouwer (1991). “Conceptualizing, Researching and Evaluating Democracy Promotion and Protection”. IUE Working Papers. Disponível em http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/309/sps99_9.pdf?sequence=1 .

Discurso de Abertura do Seminário Internacional “As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo”

Vitor Rodrigues Viana

Diretor do Instituto da Defesa Nacional.

Há cerca de ano e meio, na Tunísia, iniciou-se um movimento de mudança política no Norte de África e no Médio Oriente, de resultado ainda incerto e aparentemente diversificado, mas de alcance geopolítico certamente relevante.

Curiosamente fez ontem, dia 25 de Abril, 38 anos que um grupo de oficiais das Forças Armadas Portuguesas deu início ao processo de transição para a democracia, após quase 50 anos de ditadura. A semana não podia ser mais apropriada para debatermos as revoltas árabes no quadro mais vasto da avaliação e evolução do estado da democracia no mundo.

Trata-se de um tema que não podia deixar indiferentes as atividades de investigação e divulgação do Instituto da Defesa Nacional, pelas suas implicações em termos geopolíticos e para a própria segurança nacional. Por isso, temos a funcionar há mais de um ano um Grupo de Estudos sobre o Norte de África e o Médio Oriente, que tem contado com a participação de reputados especialistas, altos funcionários do Estado português, académicos e jornalistas.

É também por essa razão que temos estado bem empenhados nos projetos de investigação realizados no âmbito da Iniciativa 5+5. O próprio Curso de Defesa Nacional tem sido um espaço de debate e reflexão em torno destas matérias.

Com a realização dos seminários, alargamos as nossas parcerias e abrimos ao público interessado a participação neste processo conjunto de análise e discussão.

Já aqui discutimos o tema do mundo árabe nos últimos seis meses, quer na perspetiva da política externa americana, quer na perspetiva da política externa portuguesa. Hoje vamos discuti-lo na perspetiva dos processos de democratização, para melhor percebermos em que sentido podem ir as mudanças políticas na região e que papel podem e devem ter a União Europeia e o espaço euro-atlântico no contexto desses processos.

Continuar a falar em “Primaveras Árabes” para descrever o que se está a passar no Norte de África e no Médio Oriente 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.

Em todo o caso, nunca é demais sublinhar o carácter inovador, jovem e plural das movimentações sociais de contestação aos regimes autoritários da região.

Pela primeira vez, assistimos a movimentos de contestação sem os *slogans* anti-ocidentais 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. Foi, como bem tem sido dito, uma grande derrota da *Al Qaeda* e das lógicas terroristas.

Sabemos que as condições ótimas para a consolidação da democracia não estão plenamente reunidas no norte de África e no Médio Oriente.

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. O consenso entre elites políticas e militares não parece estar nos mínimos exigidos pelas teorias e pelas experiências da democratização.

A natureza dos partidos islamistas 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? De qualquer modo, a história também nos dá exemplos de países que, apesar das dificuldades estruturais, conseguiram afirmar regimes democráticos. As condições favoráveis à democracia não são pré-condições deterministas. Estes são tópicos que certamente estarão em cima da mesa na sessão desta manhã, sobre as lições das transições democráticas na Europa do sul e da América latina e na sessão da tarde, sobre “O Futuro da” chamada “Primavera Árabe”.

Imediatamente antes do encerramento deste seminário, realiza-se uma mesa redonda sobre a “Europa, os Estados Unidos e as potências emergentes face à ideia de promoção da democracia”. Este é um tema que me parece também da maior importância debatermos.

Tendemos muitas vezes a olhar para as condições negativas que a região do norte de África e Médio Oriente oferece para a consolidação de processos de mudança conducentes à democracia. Mas não há uma natureza necessariamente antidemocrática naquelas sociedades. Como tem defendido o Dr. Jorge Sampaio, a democracia é uma aspiração universal. Igualdade entre cidadãos, responsabilização política, respeito pela diversidade – são valores compatíveis com o islão, mesmo no mundo árabe e no Médio Oriente.

As condições políticas internas dos diferentes países da região importam e interpellam-nos, sem dúvida. Mas as condicionantes externas também importam. Importam e muito. Como se viu na Europa do sul, na América latina ou na Europa de leste, entre os anos 70 e 90, o apoio da Europa e dos Estados Unidos aos atores e às instituições democráticas, ao nível da formação, da organização e do desenvolvimento económico, foi da maior importância para o sucesso desses processos de transição democrática.

As nossas atenções democráticas viram-se hoje para o norte de África e Médio Oriente. As condições nacionais de partida são mais difíceis para o sucesso da democracia do que acontecia nas experiências transatlânticas. Mas as condições externas também não são as mais favoráveis.

Não podemos deixar de reconhecer que, a braços com uma crise financeira e económica grave, Estados Unidos e Europa já não aparecem aos olhos do mundo, com a mesma força, como faróis de desenvolvimento.

Por outro lado, a situação de crise parece estar a inibir o espaço transatlântico, democrático por excelência, de dar atenção devida e um apoio político e económico à altura das oportunidades que as mudanças em curso também configuram. Que papel podem e devem desempenhar a Europa e os Estados Unidos na promoção da democracia nesta região e no mundo em geral? Que programas de formação política de actores locais e que iniciativas de cooperação e desenvolvimento económico podiam ser desenhadas no quadro do mediterrâneo? Que efeito tem a emergência de novas potências, com políticas externas próprias e poderosas, como a China, no desenvolvimento da democracia no mundo, atualmente e nas próximas décadas? É a estas e outras perguntas que se procura dar resposta neste seminário.

A todos desejo uma ótima jornada de reflexão e debate.

Muito obrigado.

As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo: a Perspetiva da Aliança das Civilizações

Jorge Sampaio

É Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (1961) e exerce desde 2007 o cargo de Alto Representante das Nações Unidas para a Aliança das Civilizações. Foi membro do Governo, Secretário-Geral do Partido Socialista, Presidente da Câmara Municipal de Lisboa e, entre 1996 e 2006 foi Presidente da República.

Excelências,
Minhas Senhoras e Senhores,

Quero começar por saudar os organizadores deste Colóquio por esta oportuna iniciativa em que vejo uma feliz celebração do 25 de Abril.

Quero, outrossim, agradecer ao Diretor do Instituto de Defesa Nacional, o Senhor General Vítor Viana, por me ter convidado a abrir os debates sobre o relevante tema das “Revoltas árabes e a democracia” que irá hoje aqui ser abordado.

Infelizmente, por constrangimentos de agenda que me fazem estar hoje em viagem, não me é possível estar presente se não por esta via, facto de que me penalizo e peço desde já escusa!

Senhoras e Senhores Seminaristas,

Quando fazemos generalizações, corremos sempre o risco de ser redutores e cair em simplificações abusivas. Mas, por outro lado, não há pensamento nem argumentação possível sem um mínimo de generalização, inferências e conceitos abstratos.

Por isso, é certo cada país é um caso diferente, mas o conjunto das revoltas árabes apresentam traços semelhantes, resultam de uma matriz idêntica, assentam em alguns denominadores comuns e defrontam-se com desafios análogos.

Por isso, preservadas todas as singularidades que tornam cada um dos membros da Liga Árabe um caso único, vimos assistindo, no entanto, a um conjunto de transformações transversal a todos, segundo modelos distintos, prosseguindo a um ritmo próprio e evoluindo de uma forma distinta.

De revoltas abertas a revoluções conduzindo a mudanças de regime, passando por transições e processos reformistas, até conflitos armados, repressão e situações que configuram quase guerra civil, o mundo árabe está a atravessar tempos de grande mudança, com a excepção de um pequeno número de casos.

Estas transformações requerem a maior atenção e deveriam ser motivo de uma co-
operação reforçada por parte da comunidade internacional e da União Europeia em par-
ticular, seu vizinho próximo.

Esta é a região mais globalizada do mundo, por isso os seus problemas e desafios, são
também os nossos. Aqui não há “eles” e “nós”, não há os “problemas deles” e os nossos.

Aqui, nesta zona de charneira, os problemas e desafios são comuns. Falo, agora,
como português, como europeu, como cidadão do Euro-Mediterrâneo e até como cida-
dão do mundo.

No nosso mundo interdependente, e neste caso assumindo a relação de vizinhança
euro-árabe, parece-me claro que temos de olhar e pensar em conjunto para todas estas
transformações políticas, económicas, sociais, culturais e ambientais. Porque, como lem-
brava Krugman num artigo recente, as revoltas árabes são políticas, mas têm também
uma raiz económica e social.

Estamos a falar de sociedades marcadas por populações extremamente jovens, com
uma demografia em crescimento, taxas de desemprego altíssimas, escassez de bens es-
senciais como a água, em que a questão da segurança alimentar é premente como o foi na
Europa ao tempo da criação da política agrícola comum em meados do século passado.

Alguns dos regimes autoritários da região ruíram mais facilmente do que se supunha,
mas a construção de instituições democráticas sustentáveis leva sempre tempo, tem recu-
os e avanços; e o crescimento económico ainda mais aleatório é, para além de ser tribu-
tário de inúmeros factores externos em especial num contexto de crise económica. Isto
significa que toda a região está sob forte pressão – política, económica, social, cultural e
religiosa. Pressão ditada por factores endógenos, mas também exógenos até porque es-
tamos a falar da região mais globalizada do mundo com um peso estratégico único pelos
seus gigantescos recursos energéticos, mas também pelo seu grande potencial de conflito.

Minhas Senhoras e Senhores,

Quando olho para as transformações no mundo árabe, penso sempre nas revolu-
ções no sul da Europa nos anos setenta. Penso sempre no papel que, para o seu sucesso,
desempenhou o quadro estável de cooperação europeia em que nos viemos a integrar.

Por isso, sou levado a pensar que semelhante oportunidade deveria ser criada para
contribuir para que as revoltas árabes sejam bem-sucedidas. Esse quadro de cooperação
reforçado poderia passar pelo reforço da cooperação entre o Conselho da Europa, o e a
Liga Árabe, pelo estimular da cooperação intra-árabe e euro-árabe.

Imagino que a génese deste convite radique nos “Diálogos do Cairo” que a Aliança
das Civilizações promoveu naquela cidade em Julho último e que procurou trazer à cola-
ção a experiência da transição democrática em Portugal, Espanha e Turquia e nos quais
participaram uma plêiade de individualidades portuguesas que de uma forma ou de outra,
levaram a sua experiência, visão e conhecimentos do caso português.

Os ditos “Diálogos do Cairo” continuaram na semana passada, aqui em Lisboa, no
âmbito de um evento co-organizado com o Centro Norte-Sul do Conselho da Europa e
que contou com a participação de um leque variado de interlocutores de Marrocos, Tuní-
sia e Egipto, tendo dado lugar a vivos debates sobre questões essenciais.

Assim este Ciclo que hoje se inaugura parece-me muito oportuno e por isso aceitei com muito gosto o convite para o abrir.

Ciclo oportuno em termos académicos e intelectuais, sem dúvida que abre campo a interessantíssimas questões e debates de ciência política sobre o que possam ser modelos de democracia árabe, por assim dizer.

Mas ciclo oportuno outrossim para sensibilizar a opinião pública portuguesa para a extrema importância e impacto que as transformações do mundo árabe detêm para o nosso país devido à nossa vizinhança e proximidade cultural, económica e geo-estratégica.

De facto, é bom não esquecer que desde os anos 70 a política externa portuguesa tem tido como prioridade as relações com o Mediterrâneo, o que nos permitiu acumular um capital considerável de estima e confiança ímpares e que nos valeu vários sucessos diplomáticos, quer tenha sido a realização da 1.^a Cimeira Europa-África em 2000 no Cairo ou a 2.^a em Lisboa em 2007, a ambas durante a Presidência Portuguesa da União Europeia, quer, mais recentemente, a nossa eleição para membro não permanente do Conselho de Segurança.

Ora, embora se saiba que as opiniões públicas não estão muito vocacionadas para a política externa dos seus países, não há fatalidade nestas matérias, e eu entendo que nunca é tarde nem inoportuno insistir numa pedagogia da projecção exterior do nosso país, tanto mais relevante que importa, mais do que nunca, fazer valer o nosso peso diplomático, a nossa imagem, a nossa capacidade de relacionamento externo.

E isto é válido não só em termos da tão celebrada “diplomacia económica” tão necessária quanto sabemos o peso que as exportações têm no nosso crescimento económico, mas também em termos do capital político, cultural (e acrescentaria, moral) que detemos em termos de relações internacionais. No nosso mundo globalizado em que tudo depende da rede de parcerias e cooperações de que cada interlocutor dispõe, creio que tudo o que nos possa aproximar do mundo árabe é útil, necessário e urgente.

Minhas Senhoras e Senhores,

Foi-me pedido que abordasse aqui o tema da “Primavera Árabe e da Aliança das Civilizações”.

Permitam-me antes de mais que sugira, tal como o fiz na semana passada, que se fale de “temporada ou estação árabe” em vez de Primavera. Não é só uma mudança de vocábulo, mas, digamos, de abordagem porque todos sabemos que a democracia é um processo longo e, por definição, sempre inacabado. Feita esta observação inicial, permitam-me que centre estas notas em três pontos.

Primeiro: sobre a intrínseca relação entre a iniciativa das Nações Unidas da Aliança das Civilizações e as transformações do mundo Árabe.

Como sabem, a iniciativa da Aliança das Civilizações foi lançada no rescaldo do 11 de setembro e dos ataques terroristas que se lhe seguiram, que levaram a uma agudização das relações entre o chamado mundo ocidental e as sociedades muçulmanas, e teve como pano ideológico de fundo a teoria do choque das civilizações de Huntington.

Por isso, a Aliança foi lançada como uma iniciativa de *soft power* destinada a desconstruir estereótipos, desmontar preconceitos e lutar contra todo o tipo de discriminações.

Ou em termos positivos, a Aliança visa construir pontes e aproximar culturas, religiões e povos. Por isso, tem quatro domínios de acção principais: educação, media, juventude e migrações.

De uma forma esquemática, a Aliança prossegue dois tipos de objectivos: genericamente, procura promover a boa governação – ou governação democrática – da diversidade cultural, enquanto o quarto pilar do desenvolvimento sustentável. Como objetivo mais específico, visa melhorar as relações entre o chamado “ocidente” e o “Islão”.

Por conseguinte, o mundo Árabe ocupa o epicentro da Aliança das Civilizações - embora naturalmente o não esgote e funciona como um espaço charneira. É sabido que qualquer evolução nesta zona crítica tem um impacto profundo no plano global e isto é tanto mais verdade quanto se trate de uma iniciativa como a Aliança das Civilizações.

Por isso, uma das minhas principais tarefas como Alto Representante da Aliança foi promover um quadro de cooperação para esta área do mundo, o que consegui com a adopção em Novembro de 2010 de uma Estratégia Regional para o Mediterrâneo. Nela se identificavam já as prioridades de acção que, numa curiosa antecipação dos acontecimentos deste ano, puseram no centro a promoção do diálogo, dos direitos, da democracia, do pluralismo e da dignidade humana.

Com as revoluções iniciadas este ano em alguns dos países e as transformações em curso, motivadas pela aspiração dos povos aos valores universais do diálogo, liberdade e do direito à dignidade, a Aliança ganhou novo fôlego porque não só demonstrou ser a iniciativa certa no momento certo, como reiterou a bondade dos seus fundamentos e objectivos de actuação.

Segunda nota: haverá um modelo de democracia árabe?

Falando com todos os meus interlocutores no mundo árabe, chego sempre à mesma dupla conclusão. Por um lado, é preciso dar-lhes espaço, margem de liberdade, de procura, de ensaio e de erro. Não podemos impor modelos nem vir com soluções feitas. A democracia é uma aprendizagem, com oportunidade perdidas e outras bem-sucedidas, mas obedece a um ritmo interno e tem um tempo próprio. Apesar de vivermos num tempo de aceleração e de comunicação universal, o frenesim mediático não é bom conselheiro. Não vale pena fazer de cada incidente, de cada hesitação um pretexto de política internacional à escala mundial.

Por outro lado, há sem dúvida um papel essencial que a cooperação e o diálogo podem desempenhar na procura da melhor via para a democracia.

Mas essa cooperação tem de ir ao encontro das necessidades, tem de ser feita na base uma real co-parceira, tem de ser gradual e tem de ser livre de instrumentalizações. Essa cooperação faz sentido porque a democracia também se apreende e se descobre. A construção do estado de direito, do pluralismo, do sistema partidário, das instituições democráticas ensina-se e aprende-se porque os valores e os princípios subjacentes são os mesmos embora a sua declinação exija talento, diálogo e concertação.

A este respeito, há questões interessantíssimas a dirimir – por exemplo, a definição do espectro político – o que define os partidos e as suas clivagens, o que distingue partidos democráticos de outros movimentos, de inspiração religiosa ou não. Por onde passam as

“linhas vermelhas” dos preceitos constitucionais que garantem o pluralismo político mas também religioso que está no centro da democracia? Qual o modelo económico e social que permite realizar os direitos humanos e a igualdade entre os cidadãos? Etc.

O meu terceiro e último ponto, diz respeito ao triângulo virtuoso do diálogo da democracia e do desenvolvimento que está, a meu ver, no coração da temporada árabe.

Sem diálogo não há democracia porque a democracia é o contrário das soluções impostas no desrespeito do outro e das diferenças; sem diálogo não há desenvolvimento porque a negação do diálogo gera insegurança, tensões e conflitos e estes são adversos ao desenvolvimento; sem desenvolvimento não há democracia mas o inverso é igualmente verdade, pelo menos no longo prazo, ou seja não há desenvolvimento sustentável que não implique inclusão e diálogo e estes são parte intrínseca da democracia.

O que quero sublinhar é que a questão do desenvolvimento – ou da aspiração a uma vida digna – que está na raiz das revoltas árabes, não pode ser descurada nem pelas próprias sociedades em transição democrática nem pela comunidade internacional.

E este é para mim um facto preocupante pois seguindo os debates nesses países não vejo os futuros líderes políticos discutirem o modelo de desenvolvimento social e económico que propõem para os seus países. Como também não vejo a comunidade internacional realmente a desenhar um plano maciço de cooperação económica para a região.

Trata-se porventura de uma contradição – e há-as tantas nas nossas sociedades em especial quando atravessam transformações rápidas e profundas, sabemos todos isso! - mas não deixa de ser preocupante pois se não houver crescimento económico, criação de emprego e melhor distribuição de riqueza nessas sociedades jovens e com elevado potencial - temo que possamos estar a abeirar-nos de tempos muito conturbados.

Minhas Senhoras e Senhores,

Com estas breves notas, apenas quis dar uma sumariíssima panorâmica de algumas questões que vale a pena debater.

A Aliança das Civilizações actua quase sempre como um catalisador de iniciativas, de debates e de acções conjuntas. Estou por isso aberto às vossas sugestões para futuras acções de terreno que com os nossos amigos árabes queiram promover ou organizar.

Estou certo de que a sociedade civil portuguesa poderia fazer muito mais em termos de cooperação com os seus pares árabes. Como estou, também, convicto de que Portugal como país vizinho e amigo do mundo árabe poderia investir mais em mais diálogo e em acções de mediação de conflitos.

Não referi aqui, intencionalmente, porque isso dava para outra conferência, a questão do conflito israelo-palestiniano que, apesar de tudo tem tudo a ver com a “Primavera Árabe”.

Pela minha parte, não tenho quaisquer dúvidas que a resolução deste conflito teria um impacto único e inequívoco na construção das democracias no mundo árabe.

Muito obrigado.

Ambidextrous Democratization and its Implications for MENA

Philippe C. Schmitter

É doutorado pela Universidade de Berkeley (Califórnia) e atualmente Professor Emérito do Departamento de Ciências Sociais e Políticas no European University Institute (Florença). Foi professor em várias universidades americanas e europeias e é autor de vários livros e artigos sobre integração regional na Europa Ocidental e na América Latina, processos de transição democrática e sistemas de representação de interesses.

Democratization is an ambidextrous process. On the one hand – let us say, the left one – it triggers a universalistic set of events, processes and symbols. Citizens acquire human rights and civic freedoms they did not have before. Access to different sources of information proliferates. Political parties are allowed to form and to compete openly with each other. Elections are held whose outcome is uncertain and they continue to be held regularly. Voters freely go to the polls and their votes are counted fairly. Winners are declared and allowed to occupy seats in parliament or positions of executive office. Constitutions are revised or drafted anew and ratified. If successful, the transformation in regime results in the country's acquiring a new and exalted status by being admitted to the international club of 'real-existing' democracies (REDs).

On the right hand, democratization involves a much more particularistic set of 'realistic' adaptations to the circumstances of individual countries. These are typically pragmatic adjustments or negotiated compromises to be found in the implementation of the above set of prominent events, processes and symbols. The rights and freedoms that citizens acquire may be formally identical, but social, economic and cultural barriers prevent citizens from accessing them effectively, least of all equally. Constitutions usually contain special guarantees for privileged groups, particularly propertied ones, and assured status for powerful institutions, especially military forces, state religions, civil services and para-state corporations that protect them from the uncertain outcomes of legislative elections and rotation in executive power. Elections may seem competitive, but incumbents often have access to state resources and control over the media that ensure their victory. Voters may be free from coercion in going to the polls and the tabulating of their votes may be accurate, while the constituencies within which they are grouped may systematically benefit some at the expense of others. Winners, even opposition ones, may be allowed to take their seats, but in parliaments that have little or no effective power either to initiate or to modify legislation. Executives, whether elected directly or indirectly by parliaments, may be empowered to rule by

decree during “emergency conditions.” And, finally, the criteria for membership in that club of REDs (and the benefits in terms of regional or global, material or symbolic rewards) are fuzzy and easy to ignore when it is to the advantage of existing members. So-called ‘hybrid regimes’ have managed to make it into even the most select regional club of REDs: the European Union.

Summarizing greatly, three ‘right-hand’ factors seem to be at work behind the imposition or negotiation of those realistic compromises that distort what democracy’s left-hand is trying to achieve: first, patterns of internal social cleavage, especially with regard to cultural, religious or linguistic groups with intense preferences and fears of being displaced by sheer numbers; second, the imperatives of a capitalist system of production and distribution that controls the resources for the viability of the national state and for the satisfaction of the demands of private workers and consumers; and third, the security threats and alliance constraints emanating from the international context within which democratization is occurring. A few fortunate cases may ignore some of these factors. Their populations may be exceptionally homogenous in cultural, religious or linguistic terms. They may even be devoid of potential aggressors on their borders or in their region. But no contemporary democratization can avoid compromising with capitalism and, what is more, its imperatives are becoming more and more constraining with the globalization of financial flows and production systems. Shadowy actors with no accountability, except to their equally shadowy shareholders, can take decisions that nullify those of even the most democratic governments and that deprive citizens of their expected benefits – and these financial ratings and flows are backed up by powerful international and regional organizations.

My previous work on democratization has been resolutely “left-handed.” I have focused attention on those events, processes and symbols that all transitions to democracy have in common – at least since the mid-1970s. I (with Terry Karl) have gone out of my way to reject the notion, usually advanced by country or area specialists, that because of differences in culture, geographic location, previous type of autocracy, or level of development the outcome was pre-destined to be different.¹

Seen from this possibilistic and universalistic perspective, there are no pre-requisites for democracy – just varying degrees of difficulty. It was possible for any country to make the switch from some form of autocracy to some form of democracy – which was not to say that it was equally likely. No one who studies this process could deny that there were many factors that contributed to making such a successful outcome easier and more probable: a more prosperous and developed economy, a higher rate of economic growth,

1 This issue emerged in an especially polemic fashion with the wave of democratization that began in Eastern Europe and the former Soviet Union in 1989. For a debate on this issue, see Terry Karl and Philippe Schmitter (1994). “The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far East Should They Attempt to Go?”. *Slavic Review* n.º 1. Terry Karl and Philippe Schmitter (1995). “From an Iron Curtain of Coercion to a Paper Curtain of Concepts: Grounding Transitologists or Confining Students of Postcommunism?”. *Slavic Review* n.º 4. Valerie Bunce (2000). “Comparative Democratization: Big and Bounded Generalizations?”. *Comparative Political Studies* n.º 6-7, pp. 703-34.

a more equitable distribution of income and wealth, a more ethnically and religiously homogeneous society, a colonization by a more benevolent European or American power, a lesser dependence on petroleum or natural gas – not to mention other potentially loatable natural resources, a history of previous attempts at democratization, an absence of civil war or threatening neighbours, a relative short period of previous autocracy – the list could be (and has been) extended almost infinitely.²

By placing an emphasis on the combination of uncertainty and agency that defines the transition process and its ‘abnormal’ politics, these previous pre-requisites became facilitating factors that could be overcome by what Machiavelli called “*virtù*” – the capacity of an individual political actor (or, today, an organized group of political actors, a party for example) to assess the rapidly changing situation, see the opportunities for creative responses, and to come up with a set of ‘right-handed’ rules and practices that accommodated to the specifics of a given polity – while respecting the three generic principles of democracy, namely, political equality or citizenship, participation in collective action and accountability of rulers.³ One complicating but indispensable element in modern REDs is that all of this was tied together by an intervening process called representation. Citizens rarely act directly; they usually depend on the indirect intervention of elected (or, in many instances, non-elected) representatives.⁴ In other words, contemporary democracy is not “rule by the people” as its etymology suggests, but “rule by politicians and experts” claiming to act “for the people.”

In this essay, I will switch to a ‘right-handed’ perspective. My self-assigned task is to examine the peculiarities of a specific subset of countries as some of them have begun to experiment with democracy, in each case after a lengthy period of autocracy. This subset consists of the Arab-Muslim countries of the Middle East and North Africa (MENA). Unfortunately, my right-hand is severely handicapped by the fact that I am not a specialist on this region; indeed, I am not even sure where it begins and ends. Which means that I cannot even “fondle,” much less examine carefully, the ‘usual suspects’ that have been invoked to explain the region’s resistance to democratization: The fact that Islam as a religion does not distinguish between itself and the state and that, recently, it has bred a form of political opposition that is hostile to the practices of ‘real-existing’ democracy.

2 Which is why so many scholars believed sincerely that viable liberal democracy was a regime only suitable for a very small and privileged subset of countries – about twenty as of 1960 according to Robert Dahl (1960). *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.

3 In the contemporary political science literature, this is often labelled as “leadership,” which in my view has a much more encompassing meaning and implies a reciprocal relation with “followership.” *Virtù* is more specifically political (and occasionally not democratic as such) and can be exercised without the consent of others. Even more misleading has been the concept of “charisma” as a transitional device to successful democratization. This type of leader has proven to be disastrous from the point of view of creating viable democratic institutions or practices.

4 As I have argued elsewhere, this is the Achilles Heel that is threatening even the most established of REDs. “Diagnosing and Designing Democracy in Europe,” in Sonai Alonso *et al.* (2011). *The Future of Representative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 191-211.

- (1) The fact that Arab culture is rooted in hierarchic and patriarchal family relations and that this breeds fatalism and submissiveness to authority and undermines individual self-confidence and initiative.
- (2) The fact that Arab societies are rooted in tribal affiliations and, hence, resilient to the formation of political parties, interest associations and social movements that cut across these primary loyalties.
- (3) The fact that the middle class in these societies is unusually dependent upon the state for employment and, hence, unlikely to risk entering into open conflict with existing public authorities.
- (4) The fact that virtually all of the countries in the region have suffered from internal (civil) or external (international) wars and, hence, have an unusually great dependence upon their respective militaries.
- (5) The fact that most MENA countries are highly dependent upon exports of petroleum and natural gas and, hence, the rulers of these rentier states have a strong financial capacity for co-opting citizen dissent.

To an outsider, all of these hypotheses have some plausibility. The MENA countries do seem to form an unusually coherent world region with their common language and religion, not to mention geographic propinquity and roughly similar colonial experiences. Academics and policy-makers tend to treat them as if they were some sort of a socio-cultural unit and, therefore, expected to react similarly to the same stimuli and to learn quickly from each other's experiences. Yet the closer one examines these alleged communalities, the more they dissolve into disparities and differences. Moreover, all of the usual suspects are static in nature which seems to negate the impact of socio-economic and cultural changes – some of which could very well have substantial political implications, including the promotion of aspirations for democracy.

My 'right-handedness' is, therefore, confined to a set of speculative observations that seem (to me) to describe significant differences between late-democratizing efforts in MENA and earlier ones in Southern Europe, Latin America and Eastern Europe in terms of their 'external' setting. The simple fact that they began later, in a more globalized capitalism and a different moment of its business cycle, and in a different geo-strategic location seems to have considerable significance with regard to their likely outcome. To put it bluntly, these elements of change suggest that their successful democratization will probably be more difficult – but, I hasten to add, not impossible.

Today, democracy is less appealing to mass publics because it is less closely associated with a protracted period of economic prosperity, job security, greater social equality and enhanced risk protection. Those who were caught in the wave that began in 1974 and that was given additional momentum in 1989 could confidently expect that – after paying some transformation costs – they would end up being not only freer but richer. The "*Trentes Glorieuses*" as the French called them – the thirty years after the end of the Second World War – and the social contract that produced them have ended. Since the 1980s, not only have growth rates fallen, but social and economic inequality has risen dramatically in most countries of Western Europe and North America. Neo-liberal poli-

cies of privatization, deregulation and de-taxation have severed the nexus linking marginalized national citizens from increasingly powerful and trans-nationalized producers. The welfare state that tied together democracy and capitalism is being “re-negotiated” and “down-sized” and the promise of full employment has been reneged upon, even by leftist parties. Embarrassingly, the close association between regime type and superior economic performance has switched to autocratic technocracy and state capitalism – with China as the leading exemplar

Something also happened to one of the core institutions of all REDs: political parties. Historically, the formula for successful democratization was: “Get the Parties Right!” They would emerge with the convocation of credible competitive elections to nominate candidates, produce programs, conduct campaigns, fill legislative and executive positions and form governments. Once they had accomplished this, the citizens were expected to accept the limited policy alternatives they offered and settle reliably into the identities they proffered from one election to another. Already in well-established Western democracies by the 1980s, citizens were less likely to become members of parties or even to identify regularly with them. Their participation in elections began to decline and so did their trust in party politicians. The early democratizers in Southern Europe and some of those in Latin America had relatively well-established parties that had survived and struggled against autocracy so they continued to play a key role in the consolidation process, but in Eastern Europe this was not the case and the best that most parties could do was to adopt Western labels and symbols. The resulting party systems have been an enduring source of problems, not a solution to them. What then can one expect of political parties in the present MENA context where the historical legacy is even less favourable?

The technology of politics has been changing rapidly. The importance of personal, face-to-face communication has been declining for some time in REDs, replaced by reliance upon mass media, first radio and later television. In the initial transitions from capitalist autocracies where the media were largely in private (and often very concentrated) ownership, the main effect was to privilege conservative parties, but not to the extent that it became problematic. In the former socialist autocracies with their state media monopolies, however, their ownership and regulation became one of the most contentious issues during the transition. Democracy in MENA is emerging in a quite different media context, namely, that of the new information and communication technologies (ICT). What this has done is to undermine the saliency or both private ownership and state regulation and to replace it with forms of political communication that are highly dispersed, difficult to control and especially available to young people. The net effect seems to be to enhance the possibility of rebellion through the capacity to assemble large numbers of participants in a short time and to do so in a way that makes police repression much more difficult. The problem is the ephemeral and fragmenting nature of these facilitated collective responses – and the consequent difficulty in transforming them into formal organizations capable of elaborating a common strategy and committing their flowers to follow it. Democracy – at least as we have known it – requires real not virtual

communication and organization among citizens – whether in political parties, interest association or social movements.

On paper MENA looks like a region, certainly more so than Europe or Latin America. And we know that democratization does benefit from a ‘neighbourhood effect’. Diffusion of its ideas and models seems especially intense among countries that are near to each other and share common linguistic, ethnic and/or religious traits. What MENA does not have are viable and attractive regional organizations capable of ensuring the existence of a security community, exercising political conditionality and rewarding conformity to it. The fact that the combination of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the European Union did offer such features to the nascent democracies in Southern and then Eastern Europe was of considerable importance in explaining their relatively rapid and successful transitions. By insisting that all candidates for membership had resolved their (many) outstanding conflicts with bordering states and that all their governments were democratic, respectful of human rights and the rule of law and capable of administering their treaty obligations (the so-called Copenhagen Criteria), the latter post-communist group was effectively guided through their respective transitions. It should be noted, however, that the combination was not sufficient to prevent the violent conflicts that ensued from the breakdown of the Yugoslav Federation – and the resulting politics in Bosnia and Kosovo remain in political limbo. In the case of Latin America, the regional organizations were much weaker (and under the hegemony of an extra-regional power, the United States), but they did intervene to positive effect when crises occurred in Paraguay, Peru, Guatemala and, much less effectively, Honduras. MENA has, of course, the League of Arab States (and much less relevantly, the African Union), but neither have the material capacity or the political unity to intervene in order to promote or to protect democracy.⁵

MENA countries, with good reason, are much more suspicious of the motives of Western powers (especially, the United States) when these countries offer or attempt to meddle in their respective regime transformations. In Southern Europe and Latin America, outside intervention was relatively unimportant, but it was tolerated and did not generate much internal conflict.⁶ In Eastern Europe and among the Baltic Republics of the former Soviet Union it was welcomed with open arms. Virtually all political forces openly declared their desire to imitate Western democratic practices. Indeed, when combined with the anticipation of economic prosperity, the desire to become ‘normal’ European politics was a major determinant of actor motivation during the transition. The result was a literal invasion by US and European national aid agencies, foreign NGOs and

5 The present active role that the Arab League has taken with regard to the Syrian crisis is unprecedented and, so far, ineffectual. In the case of Libya, it provided some symbolic support for the intervention of an extra-regional organization, NATO.

6 An exception was the role played by foreign communist parties in the first year of the chaotic Portuguese revolution which was controversial within its emerging party system. However, it was relatively modest and proved to be very ephemeral in nature. Much more important (and less visible) was the intervention of the German party foundations: Adenauer, Ebert and Naumann.

regional IGOs – first and foremost the European Union, but also the Council of Europe and its Venice Commission. Whole chunks of new legislation were copied verbatim from foreign texts; many associations and movements were funded almost entirely out of foreign funds; outside advisors played a key role in the conduct of electoral campaigns. As far as I can judge, very few actors in MENA are so strongly motivated to imitate Western political practices. They are certainly less admiring of them and more wary of the motives hidden behind those who proffer them as models. What seemed to be appealing to the demonstrators were freedom and dignity, rather than democracy and voting. When it came to the founding elections, voters seem to have preferred security and respect for traditional values – at least in the Egyptian case. Whether this will eventuate in the search for some alternative model for an authentically Arab-Muslim democracy is not yet clear, but – if so – the effort to reach agreement on its content will certainly serve to prolong the transition period.

One of the peculiarities of the post-1974 democratizations was the greater frequency of what Terry Karl and I have called ‘imposed’ or ‘pacted’ transitions.⁷ Historically, the usual modes for achieving regime transformations were either ‘reform’ (relatively peaceful popular mobilizations by outsiders) or ‘revolutions’ (violent overthrow by mass insurrection). In short, efforts at democratization from below seemed to be giving way to efforts from above – either from within the incumbent autocracy due to intra-elite factionalism or by negotiation between ‘soft-liners’ with the *ancien régime* and moderates within the democratic opposition. With a few exceptions – Peru in Latin America, but South Korea and the Philippines in Asia, Czechoslovakia in Eastern Europe, South Africa in Sub-Saharan Africa – mobilization from below tended to occur after not before a transition had begun. Granted that in virtually no case was there a complete absence of mass popular acclaim for democracy, but it was usually sporadic or ineffectual and the actual transition really began when elites – incumbents with or without challengers – decided to initiate it, admittedly, often in fear of greater future mobilization from below. In retrospect the shift in mode seems reasonable. For one thing, incumbent autocrats had become more capable of physically suppressing revolutionary threats or even of diverting reformist challenges. What they could not prevent was factionalism within their ranks – especially in situations involving an impending succession to the highest position of executive power. Usually one faction takes the initiative to impose a (carefully controlled) change in regime or to enter into a (cautious and contingent) negotiation with moderate elements in the opposition. What seemed to promote this solution was a growing awareness among conservative supporters of autocracy that democratization in the contemporary context was not as great a threat to their property, privileges or capacity to compete politically as they had thought. Transitions in MENA seem to have reverted to the previous modes of transition. Either it takes mass mobilization by those excluded from the *ancien régime* to which a ruling faction responds by deposing the former leader

7 Terry Karl and Philippe C. Schmitter (1991). “Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe”. *International Social Science Journal* n.º 128, pp. 269-284.

and introducing substantial reforms while preserving their own positions of power (*vide* Tunisia, Egypt and, perhaps, Yemen) or the mobilization from below is resisted violently by the *ancient regime*, but this proves ineffectual and the former rulers are defeated and replaced by a new elite (Libya and, perhaps, Syria). Our hypothesis was that the ‘reform’ and ‘revolutionary’ modes were less likely to result in a consolidated democracy in the near future.

A Sort of Conclusion

Area and country specialists have been discussing for some time the six ‘usual suspects’ that were supposed to have been impeding the democratization of MENA. The events that began in Tunisia and have spread (unevenly) throughout the region have perhaps given them some reason to doubt their validity or at least led them to paying more attention to how these alleged constants have become more variable in recent decades. As a non-specialist, I have nothing to contribute to this discussion.

What have interested me in this essay have been the more conjunctural, rather than structural or cultural, suspects that seem (to me) likely to play a markedly different role than in those previous attempts at transition to democracy that I have studied. One could model these features of timing and contingency as variables intervening between the region’s suspected structural and cultural constants and the eventual outcome. I hesitate to claim that they will turn out to be more important, but I do believe that they should be taken into consideration in a more comprehensive analysis of MENA’s transitional politics.

Unfortunately, all six of them point in the direction of a less favourable outcome and, hence, an even greater role for ‘right-handed’ politicians in coming up with the inevitable compromises and hybrid solutions that transform the basic principles of ‘ideal non-existing democracy’ into ‘real-existing democracy’ at a specific time and place. I hasten to re-assert the basic principle of possibilism: there are no insuperable pre-requisites for democracy, there are only facilitating and impeding factors. Any polity can become democratic, but for some it will take more *virtù* than for others.

Mudanças Políticas no Mundo Árabe: *a Never Ending Spring?*

Ana Santos Pinto

É Assistente Convidada no Departamento de Estudos Políticos da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH/UNL). Investigadora no Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-UNL) desde 2004 e no Instituto da Defesa Nacional desde 2013. Desempenhou funções de Research Consultant para a Organização das Nações Unidas, no Projeto Aliança das Civilizações (2008-2009).

As revoltas populares que, no final de 2010, eclodiram no norte de África e, posteriormente, se alargaram ao Médio Oriente, designadas de forma genérica por ‘Primavera Árabe’, sugerem ainda uma reflexão assente em dois pressupostos: incerteza e expectativa. A incerteza decorre do atual momento de instabilidade que se vive na maioria dos estados afetados por este fenómeno, bem como do potencial contágio dos movimentos de contestação a regimes da região que, aparentemente, se mantêm imunes a alterações políticas mais profundas. Significa isto que a ‘Primavera Árabe’ poderá revelar ser mais do que uma conjuntura de transformação política, circunscrita a um número limitado de países – que pode originar, ou não, uma mudança de regime político –, e tornar-se num processo, tendencialmente prolongado no tempo, com capacidade de transformação regional. Já a expectativa resulta do potencial demonstrado por uma sociedade civil até agora menosprezada pelos regimes autoritários da região, que se tem revelado perseverante face aos objetivos a atingir – nomeadamente uma maior participação política e melhoria das condições gerais de vida – apesar da violenta repressão a que, na maioria dos casos, foi sujeita.

Nesta equação deve, ainda, ser incluído o debate sobre os movimentos que procuram conciliar os princípios do Islão com o exercício do poder político, encarados com ceticismo pelas sociedades ocidentais, num receio potencialmente agravado pelas vitórias eleitorais alcançadas na maioria dos sufrágios realizados na região. Para compreensão desta dinâmica, é importante salientar que estes movimentos – dos quais a Irmandade Muçulmana é um exemplo – têm revelado uma considerável capacidade de organização e captação de apoio popular. Desde logo, porque se apresentam como uma verdadeira alternativa às dinâmicas de poder que têm dominado o norte de África e o Médio Oriente, em particular no que diz respeito às práticas de corrupção dos regimes e à relação, que estes movimentos procuram estabelecer, entre secularismo e autoritarismo.

O presente artigo pretende analisar as dinâmicas de evolução da designada ‘Primavera Árabe’, em particular as condicionantes que determinam o sentido dos processos de transformação política. Argumenta-se que a evolução das contestações populares, que

poderá variar entre a promoção de transformações políticas circunscritas e uma mudança efetiva de regime, será condicionada por dinâmicas internas – designadamente a forma de construção e organização do Estado e a estrutura económica e social que o sustenta –, bem como por dinâmicas externas, de carácter regional e internacional.

Esta reflexão começará por abordar, de forma breve, o fenómeno da ‘Primavera Árabe’, procurando identificar um conjunto de características gerais aos diversos estados afetados por esta conjuntura. Seguir-se-á uma análise das diversas condicionantes, internas e externas, aos processos de transformação política na região, com o objetivo de contribuir para a compreensão de um fenómeno que se considera heterogéneo e multidimensional. Finalmente, procurar-se-á analisar as dinâmicas regionais dos processos de transformação política, através da identificação dos principais obstáculos e elementos impulsionadores. O objectivo desta reflexão é contribuir, mesmo que de forma modesta e atendendo às limitações que a análise de um processo em curso impõem, para a compreensão de um fenómeno sociopolítico complexo, com as características da designada ‘Primavera Árabe’, bem como identificar potenciais desenvolvimentos face aos acontecimentos em curso no norte de África e Médio Oriente.

‘Primavera Árabe’: uma Conjuntura Partilhada

Desde o final de 2010 que a região do norte de África e Médio Oriente tem sido alvo de significativos movimentos de contestação popular, sob o lema ‘o povo quer derrubar o regime’ (Colla, 2012), que até à data provocaram a queda dos líderes autoritários da Tunísia, Egito, Líbia e Iémen. Os desenvolvimentos deste fenómeno sociopolítico complexo têm sido analisados através de um conceito aglutinador, geralmente designado por ‘Primavera Árabe’⁸. Porém, é importante salientar que, se a identificação de fenómenos complexos através de um mesmo ‘rótulo conceptual’ facilita a compreensão da realidade, também pode originar uma simplificação reveladora de erros de análise, já que promove uma homogeneização de complexos multidimensionais que só aparentemente são idênticos.

No que concerne à designada ‘Primavera Árabe’, e como salienta Lisa Anderson (2011: 2-3), apesar de existir um apelo comum pela dignidade humana e contra governos repressivos, as revoltas árabes refletem exigências económicas e dinâmicas sociais que se distinguem nos diversos cenários em que ocorrem, resultantes das diferentes relações que os estados da região foram desenvolvendo com a Europa moderna, bem como décadas de evolução de regimes particulares. Por outro lado, e ao contrário do aconteceu durante as últimas décadas, estas contestações centram-se em elementos de cidadania individual – dignidade, representatividade política, condições económicas e boa governação – e não numa entidade holística (como a comunidade muçulmana, a *umma*), e não refletem, pelo menos de forma direta, a centralidade de conflitos na região – como o israelo-árabe – ou na identificação de causas supranacionais (Roy, 2012: 5).

8 A imprensa e académicos no Norte de África e Médio Oriente utilizam, também, os conceitos de ‘revoltas árabes’ ou ‘despertar árabe’, este último remetendo para um conceito definido por George Antonius, em 1938, numa obra que permanece um dos principais manifestos do nacionalismo árabe.

A aplicação do conceito unificado de ‘Primavera Árabe’ visa identificar um conjunto de protestos e manifestações populares ocorridas em diversos estados árabes, inicialmente promovidas por grupos de indivíduos, na maioria jovens e sem liderança definida, e usando, na generalidade, técnicas não violentas. (Pinto, 2012: 437) Para Fouad Ajami trata-se, no essencial, de um conjunto de “jovens em busca de liberdades políticas e oportunidades económicas, cansados de se confrontar diariamente com a mesma rotina e que se ergueram contra os seus ‘mestres esclerosados’” (Ajami, 2012: 56). Consubstancia-se, por isso, num fenómeno multidimensional e heterogéneo, manifestado através de movimentos populares, sem uma base ideológica definida e cujas origens remontam ao final da década de 1990.

Para surpresa de muitos, os primeiros elementos de revolta começaram na Tunísia, “um pequeno país nas margens da experiência política árabe, mais educado e próspero e com maior ligação à Europa do que os restantes” (Ajami, 2012: 59). Pouco tempo depois, as contestações chegaram ao Egito, considerado uma das civilizações fundadoras do mundo e muitas vezes referido como um “país de submissão política” (Ajami, 2012: 59), mas cuja história recente tem vindo a ser marcada por fortes contestações. É a partir daqui que as revoltas populares assumem uma dimensão regional, mas contagiando, de forma mais acentuada, a Líbia, o Iémen, o Bahrein e a Síria.

Porém, e apesar da existência de especificidades em cada um dos cenários nacionais, existem características que podemos considerar comuns aos diversos estados afetados pela ‘Primavera Árabe’: trata-se de regimes autoritários, corruptos e repressivos (embora com intensidades variáveis); com uma população maioritariamente jovem; níveis de literacia crescentes e índices de pobreza e desemprego elevados. E apesar da surpresa manifestada perante a evolução das demonstrações populares, na esfera regional e internacional, uma análise dos movimentos de contestação presentes na região, nas últimas décadas, demonstra que os fatores políticos e económicos têm dominado a narrativa de oposição aos regimes no poder, assumindo formas mais ou menos organizadas.

A caracterização comum aos regimes autoritários do norte de África e Médio Oriente, e não apenas àqueles que foram diretamente afetados pela ‘Primavera Árabe’, pode ser organizada em três dimensões: política, social e económica (ver Pinto, 2012: 438-440). No que concerne à dimensão política destaca-se uma opção generalizada, por parte dos regimes autoritários, em reprimir e desprezar as reivindicações populares de maior abertura política que se vêm manifestando ao longo da última década. Apesar da intensidade variável, os regimes autoritários da região têm reagido de forma mais ou menos violenta aos movimentos de contestação, desvalorizando não só as expectativas dos cidadãos como a sua perseverança e capacidade de mobilização para ações concretas. É certo que alguns estados, em particular aqueles que dispõem de recursos próprios escassos, têm desenvolvido um conjunto de mecanismos de liberalização política⁹. Entre eles destaca-se

9 Entende-se como liberalização política a “expansão do espaço público através do reconhecimento e proteção de liberdades civis e políticas, em particular aquelas que permitam aos cidadãos envolver-se no discurso político e proteção de interesses comuns” (Brynen, Korany e Noble, 1995: 3).

a criação de partidos políticos – embora se tenha mantido a ausência de uma verdadeira competição eleitoral apesar da realização de sufrágios em alguns dos estados da região –, e um aumento gradual da liberdade de expressão e imprensa, em que o recurso aos novos *media* e tecnologias de informação, bem como à televisão satélite (como a *al Jazeera*) desempenham um papel fundamental¹⁰. Porém, esta opção pela liberalização política resulta, no essencial, do cumprimento de critérios definidos externamente, em particular por países doadores que promovem cláusulas de condicionalidade política¹¹, como acontece com os Estados Unidos da América ou a União Europeia. De acordo com Albrecht e Schlumberger, esta rápida adoção do léxico democrático por parte dos responsáveis árabes resultou de uma apreensão sobre o que deles era esperado, ao nível da retórica, pela comunidade internacional, adotando a narrativa dos doadores enquanto pré-requisito para a obtenção de financiamentos (Albrecht e Schlumberger, 2004: 376). Contudo, este acolhimento retórico não teve resultados significativos ao nível das práticas políticas.

A prossecução de instrumentos de liberalização parcial origina um segundo elemento comum aos regimes autoritários do norte de África e Médio Oriente: a incoerência das narrativas de auto-legitimação. Isto porque, por um lado, estes regimes têm promovido concessões, se bem que na esmagadora maioria apenas aparentes, no sentido de uma maior abertura política mas, ao mesmo tempo, mantêm a recusa de participação da generalidade dos cidadãos na esfera pública e no processo decisório. A aparência de democracia, por oposição à realidade, parecia na verdade servir os propósitos gerais dos regimes autoritários, já que, por um lado, satisfazia os doadores externos – que têm sido ambivalentes sobre uma verdadeira competição política na região –, ao mesmo tempo que humilhavam os opositores internos (Anderson, 2006: 199), através da consagração dos regimes vigentes em vitórias eleitorais indiscutíveis. Desta forma, os procedimentos de decisão política e económica, mantinham-se no domínio das elites próximas à liderança do regime, na maior parte dos casos sustentadas por mecanismos de corrupção e ausência de um sistema judicial eficaz. Isto significa que a liberalização permitiu e sustentou, simplesmente, a manutenção de importantes clientelas privadas o que, ao verificar-se, demonstrava ser profundamente antidemocrático (Anderson, 2006: 203).

Finalmente, e ainda na dimensão política, salienta-se o generalizado apoio da comunidade ocidental aos regimes autoritários, por receio de instabilidade regional, provocada designadamente pelo radicalismo islâmico, terrorismo ou fluxos migratórios descontrolados. Perante este cenário, os regimes autoritários do norte de África e Médio Oriente têm baseado a sua retórica internacional nos esforços de garantia da estabilidade regional, por oposição aos riscos e ameaças identificados, ao que o Ocidente tem acedido através

10 A importância dos novos media e das tecnologias de informação tem sido um dos elementos mais debatidos na análise do fenómeno da 'Primavera Árabe'. Alguns autores consideram-nos como contributo fundamental para a difusão dos movimentos de contestação região (Berthon *et al*, 2012: 266-267), ao contrário de outros que consideram que a difusão global da informação e das expectativas não resultam do contributo da internet ou dos media sociais (Anderson, 2002: 2).

11 Isto é, a sujeição da aplicação de instrumentos financeiros ao cumprimento de princípios de respeito pelos direitos humanos e práticas de boa governação (Crawford, 2001).

da aceitação tácita das suas práticas repressivas. Porém, os eventos recentes demonstram que a prometida promoção da estabilidade, por imperativos de segurança regional, resulta na realidade num acréscimo dos mecanismos de repressão, em particular perante o confronto com a contestação popular e a consequente eclosão de novos focos de tensão.

Esta incoerência de ação por parte dos regimes autoritários – sustentada numa retórica de liberalização política, conquista do apoio internacional através de garantia de estabilidade internacional e manutenção da repressão interna – expôs um conjunto de vulnerabilidades até então encobertas. De acordo com Taleb e Blyth (2011), quando os sistemas autocráticos sofrem pressões artificiais, normalmente de ordem externa (como a aplicação de mecanismos de condicionalidade política e consequente promoção de instrumentos de liberalização mesmo que parciais), tendem a tornar-se mais frágeis perante contestações internas, em virtude dos riscos e tensões que acumulam. Estes, quando não resolvidos e, pelo contrário, agravados – em virtude de ações de repressão tendo em vista a estabilidade regional – adquirem dimensões e formas imprevisíveis.

Mas, nesta caracterização comum aos regimes da região, é também necessário considerar a dimensão social e económica. No que concerne à dimensão social, é importante salientar que a legitimidade dos estados árabes autoritários está também relacionada com a sua capacidade de proporcionar benefícios sociais e bem-estar às populações, e com isso garantir um apoio mínimo por parte da comunidade nacional. Sendo na sua maioria sistemas de partido único, ou mesmo regimes ‘revolucionários’ como a Líbia¹², estes regimes tendem a basear-se num forte crescimento do Estado – fundamental para a promoção de emprego – através de políticas sociais populistas. Por outro lado, a legitimidade dos designados ‘rentier states’¹³, detentores de importantes recursos energéticos (designadamente petróleo e gás), assenta no provimento de subsídios e benefícios à população, como forma de mitigar as exigências políticas. Em ambos os casos, são praticamente ausentes os mecanismos de expressão de tensões, fundamentais para aliviar a pressão interna ao regime em momentos de intensa contestação. Porém, é importante salientar que tal não significa que não existam ou que não se venham a potenciar no futuro.

Acresce que se verificam, na região, elevadas taxas de desemprego, com valores médios que se situam entre os 10% e os 20%¹⁴ e que afetam, em particular, as camadas mais jovens. Para além disso, menos de 50% da população ativa permanece fora do mercado de trabalho (Abdih, 2011), em resultado da incapacidade de absorção pelo mercado e da reduzida inserção das mulheres em atividades profissionais. Para este cenário contribui uma estrutura demográfica comum, em que um em cada cinco habitantes tem idades

12 O regime criado pelo Coronel Khadafi encontra-se sustentado em diversos Conselhos Revolucionários, que procuravam, em permanência, cumprir os objetivos da revolução popular (Martínez, 2006).

13 Os designados “rentier states” (ou Estados rentários) são estados cujas principais fontes de rendimento resultam de receitas como a exploração e produção energética, rentabilização de infraestruturas como gasodutos e bases militares ou, simplesmente, apoio político. Esta opção permite aos governos libertarem-se da taxa fiscal à população, ao mesmo tempo que desenvolvem sistemas distributivos ou alocativos baseados, por exemplo, em subvenções aos cidadãos (Karl, 1997; Mahdavy, 1970; Luciani, 1990).

14 Para uma análise detalhada dos valores ver Relatório de Desenvolvimento Humano Árabe, publicado desde 2002 e disponível em <http://www.arab-hdr.org/>.

compreendidas entre os 15 e os 24 anos (Assad e Roudi-Fahimi, 2007), com um nível de literacia cada vez maior e um crescente acesso a novas tecnologias da informação e hábitos de consumo. No que respeita ao acesso à informação, designadamente através de instrumentos globais (como a *Internet* ou a televisão satélite), é importante considerar que estes constituem um potencial constrangimento ao papel que tem sido desenvolvido pelos *Imãs* nas mesquitas locais, muitos deles nomeados pelo regime ou estruturas que lhe são fiéis. Significa isto que se até há poucos anos as preleções dos *Imãs* permaneciam inquestionáveis aos fiéis, o acesso a novas informações – e mesmo a líderes religiosos alternativos e de novas gerações – passa a contribuir para um questionamento da informação, complementado por uma população cada vez mais literada.

Tudo isto contribui para um aumento das expectativas face ao contexto de desenvolvimento social e económico que, quando não cumpridas ou compensadas pelo Estado através do recurso a subvenções¹⁵, resulta num acréscimo de tensões.

Finalmente, e no que concerne à dimensão económica, é importante considerar que o final da década de 2010 correspondeu a um momento de crise económica e financeira internacional, que originou um significativo aumento do preço dos alimentos e dos recursos energéticos. A este elemento acresce o que tem sido caracterizado como ‘fracasso’ do modelo de desenvolvimento assumido pelas Organizações Internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, ou a própria União Europeia (Joffe, 2001: 87-90). Trata-se da promoção de um desenvolvimento económico assente em princípios neoliberais, conforme acordado no “Consenso de Washington” de 1989, que resulta em melhorias macroeconómicas (como a balança comercial), mas não ao nível microeconómico (*e.g.* pobreza e desemprego). Isto significa que os problemas estruturais das economias da região mantiveram-se ao longo das últimas duas décadas, tendo mesmo vindo a agravar-se em virtude da incapacidade de adaptação ao mercado global.

Conforme sintetizado por Fouad Ajami (2012: 58), e perante um contexto generalizado à região, “os árabes não necessitavam do ‘Relatório de Desenvolvimento Humano’¹⁶ para lhes mostrar a sua desolação. Não existia projeto público para legar às gerações seguintes, cada vez mais jovens e em maior número”.

Perante esta caracterização, é possível argumentar que os regimes autoritários do norte de África e Médio Oriente partilham um conjunto de elementos políticos sociais e económicos, que estiveram na base das contestações da ‘Primavera Árabe’ e que não são exclusivos aos Estados por ela diretamente afetados. Significa isto que a manter-se esta caracterização e o padrão de evolução regional, regimes que até agora aparentam ser imunes ao processo de mudança política podem vir a ser afetados pelo processo de transformação, num futuro mais ou menos próximo. Para tal poderá contribuir, de forma positiva ou negativa, o desenvolvimento dos processos políticos nos estados em transformação (nomeadamente a Tunísia, Egito e Líbia), bem como o ambiente económico

15 Apenas possível em economias assentes na exploração intensiva de recursos energéticos, onde se destacam a Líbia, a Arábia Saudita e outros países do Golfo.

16 Em referência à publicação, pelo Programa de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (UNDP), do Relatório de Desenvolvimento Humano Árabe, desde 2002, ver <http://www.arab-hdr.org/>

e geopolítico internacional. Dito de outra forma, uma evolução positiva nos processos de participação política e transformação de regime, designadamente nos casos citados, poderia promover um acréscimo das reivindicações e alterações das práticas políticas e de governação noutros países da região, da mesma forma que uma evolução negativa no cenário regional e internacional – incluindo receios de instabilidade e violência generalizada ou a eclosão de um conflito militar, como o que se verifica na Síria – poderá originar um movimento inverso.

Mudanças Políticas: que Condicionantes?

Tendo por base a existência de uma conjuntura partilhada pelos regimes autoritários do norte de África e Médio Oriente, a presente reflexão centra-se na hipótese de que a evolução das contestações populares na região, no sentido de transformações políticas circunscritas ou de uma mudança efetiva de regime, será condicionada por dinâmicas internas e externas. No que concerne às dinâmicas internas, e atendendo às especificidades de cada uma das comunidades políticas que compõem a região, é importante considerar os elementos relativos à coesão de cada uma das comunidades nacionais (em particular no que diz respeito a divisões étnicas e religiosas e ao papel das minorias), à estrutura institucional (nomeadamente a importância de heranças históricas, o sistema político adotado e a organização definida), aos movimentos de oposição e contestação existentes e à necessidade de transformação económica.

Já no que concerne às dinâmicas externas, e pese embora a existência de relações particulares, podemos considerar que existe um cenário regional alargado, do qual se salientam as componentes do ambiente geoestratégico (designadamente a necessidade de fornecimento regular de recursos energéticos, de estabilidade e segurança regional, a existência de coligações particulares e o receio de fluxos migratórios descontrolados, processos de secessão, guerras civis e estados falhados), bem como as modalidades de apoio de atores externos aos processos de transformação política. Cada uma destas variáveis tem características específicas dependendo dos casos em análise, cujo comportamento determinará a evolução do processo político.

No que diz respeito às dinâmicas internas, um dos elementos estruturais apontado por diversos autores como condicionante à evolução dos processos de mudança política é a questão demográfica (Farges, 2000; Roy, 2012). Apesar de os índices de crescimento demográfico permanecerem superiores à média dos países ocidentais, tem-se verificado um declínio importante da fertilidade do mundo árabe. A este facto, acresce a entrada gradual das mulheres no mercado de trabalho, a sua crescente escolarização, a promoção de casamentos em idades cada vez mais tardias e uma substituição de famílias numerosas e alargadas por famílias nucleares. Significa isto que, para além das consequências ao nível da estrutura social dos estados, cada vez mais o acesso à informação e o debate de ideias é feito através de uma lógica horizontal e não vertical que se desenvolve, em paralelo, com o declínio do modelo patriarcal e uma diminuição da apetência por líderes carismáticos (Roy, 2012: 8). Em relação aos processos de mudança política na região, esta evolução potenciará uma crescente exigência dos cida-

dãos face ao papel do Estado e das lideranças, bem como uma potencial alteração nos movimentos de representação política. Acresce que as populações do norte de África e Médio Oriente têm demonstrado um maior respeito pelas lealdades não estatais – a grupos familiares, comunidades étnicas e religiosas ou movimentos ideológicos – do que ao Estado, enquanto estrutura institucional, do qual são cidadãos. Este fenómeno representa um importante desafio para as instituições globais que promovem o apoio a estes países (Anderson, 2006: 208), habituadas a encarar o Estado central enquanto principal interlocutor, bem como para a construção de sistemas políticos adaptados às comunidades políticas da região.

Neste sentido, será difícil compreender o desenvolvimento das estruturas institucionais no norte de África e Médio Oriente, nas últimas décadas, sem atender ao fator histórico. Desde logo, porque a esmagadora maioria dos Estados da região resulta de uma criação recente, após a fragmentação do Império Otomano nas primeiras décadas do séc. XX. De acordo com Anderson (2006: 192), estes novos estados – e mesmo aqueles que, na região, podiam reclamar uma genealogia mais antiga enquanto entidades políticas autónomas – reorganizaram-se à imagem europeia, com fronteiras territoriais, exércitos permanentes, mercados nacionais e, em alguns casos, parlamentos. Considera a autora que a criação recente e a fragilidade dos Estados de ‘tipo europeu’ na região, bem como a contínua importância das formas e dinâmicas políticas locais e não-estatais, provou ser poderosa, mas amplamente negligenciada, enquanto característica da política do Médio Oriente na segunda metade do século XX.

Ainda de acordo com Anderson (2006), o fracasso da maioria dos Estados da região em desenvolver instituições burocráticas modernas resulta de uma herança do colapso do Império Otomano, das políticas coloniais europeias e do apoio generalizado a ‘*rentier states*’. Dito de outra forma, resulta da história moderna da região.

Os regimes e os sistemas regionais foram progressivamente desafiados por um crescente conjunto de alternativas aos partidos políticos – dada a ausência de competição eleitoral –, sendo substituídos por movimentos que promovem outras formas de organização da vida política, social e económica, incluindo os movimentos islamistas transnacionais e as comunidades étnicas. Vários autores argumentam que este é um dos principais elementos que condiciona a transformação democrática na região (Middle East Policy Council, 2005; Carothers e Ottaway, 2005).

Atendendo aos casos particulares, a Tunísia aparenta ser o exemplo de estrutura institucional mais adaptada à assimilação de uma transição política. Do ponto de vista da estrutura social, era conhecida como tendo um dos melhores sistemas educativos do mundo árabe, uma vasta classe média e um movimento sindical forte e organizado. O papel do Exército aparenta ser menos relevante, quando comparado por exemplo com o Egito, e a administração do Estado é herdeira da administração colonial francesa. Significa isto que as instituições do Estado poderão demonstrar capacidade para serem “mais saudáveis e com perspetiva de se tornarem mais eficientes” (Anderson, 2011: 3).

Porém, um dos elementos que poderá colocar em causa este desenvolvimento é a escassez de recursos e a inadaptação das economias a uma competitividade global. Se

compararmos com o caso da República Islâmica do Irão, sustentada nos recursos petrolíferos, ou mesmo na ascensão do AKP na Turquia, baseada na prosperidade de uma ‘burguesia devota’, podemos concluir que o Egito está numa encruzilhada económica, dependente do turismo, do Canal do Suez, da ajuda externa e de remessas dos emigrantes. Tal como o Egito, também a Tunísia ou o Iémen, não dispõem de rendimentos de recursos energéticos que permitam mitigar os conflitos locais ou auxiliar as populações através de subvenções. Tratam-se de estados cuja estrutura económica apresenta debilidades estruturais, e que não encontram nos recursos próprios – ao contrário da Líbia – capacidade de responder às necessidades imediatas da população, nem às expectativas expressas durante as contestações populares. Isto poderá resultar numa maior dependência da ajuda externa e, portanto, numa condicionante à ação dos novos responsáveis políticos face às estratégias definidas para a transformação política nacional.

Segundo Olivier Roy (2012: 15), existe uma relação negativa entre a ‘Primavera Árabe’ e as rendas petrolíferas, já que os governos sem acesso a vastos financiamentos oriundos dos ‘petrodólares’ têm de obter o apoio popular através de outras formas, designadamente o apoio popular. O mesmo argumento é defendido por Anderson (2006) face a outros momentos de contestação no mundo árabe. Segundo a autora, por exemplo, o facto de um ‘carrossel virtual’ de golpes militares, num conjunto de Estados do Médio Oriente, ter terminado abruptamente na década de 1970, quando os preços do petróleo aumentaram subitamente e os Estados Unidos da América e a URSS centraram atenção em manter aliados estáveis, deu credibilidade ao argumento que relaciona as receitas externas com a longevidade dos regimes (Anderson, 2006: 198). Neste sentido, podemos considerar que os regimes que disponham de recursos próprios, e dos quais as economias mundiais desenvolvidas estejam mais dependentes em matéria de fornecimento energético, terão maior capacidade para limitar reformas políticas internas, do que aqueles que não possuam recursos significativos. Contudo, não podemos deixar de salientar a excecionalidade da Líbia, cuja prossecução de reformas internas é condicionada por um conjunto de especificidades político-sociais.

Um outro elemento a considerar nas estruturas institucionais dos regimes autoritários do norte de África e Médio Oriente é a importância dos aparelhos militares¹⁷ e de segurança, nos quais os regimes têm procurado apoio, em troca de melhores salários e estabilidade e financeira, manutenção de privilégios e estatuto social. O caso egípcio é, nesta matéria, um dos principais exemplos.

Na estrutura institucional do Egito destaca-se a importância do aparelho militar, adquirida historicamente como resultado das guerras de 1969 e 1973, com Israel, bem como através da cooperação desenvolvida com os Estados Unidos da América no quadro dos acordos de Camp David de 1978 e do Tratado de Paz com Israel em 1979. Neste quadro, o Exército dispõe de um respeito generalizado pela maior parte da população e de um papel relevante na economia, pelo que se tem demonstrado renitente às iniciativas

17 Sobre a importância dos aparelhos militares enquanto inibidores do desenvolvimento democrático no Médio Oriente ver Picard (2005: 117-132).

de liberalização económica e crescimento do sector privado (Anderson, 2011: 4), mas das quais tem sido beneficiário.

No caso do Egito, e após a queda do Presidente Hosni Mubarak, o aparelho militar, incumbido da função de garantir a unidade do Estado e a prossecução da gestão do país, teve de se confrontar com a ascensão de movimentos políticos alternativos ao regime vigente, como a Irmandade Muçulmana. O bom desempenho desta, ou mesmo do partido salafita *al Nour*, nas eleições realizadas em 2011 e 2012, a par da fragmentação de votos entre os partidos seculares e liberais, poderá demonstrar que estas últimas forças políticas não estavam preparadas para enfrentar a competição eleitoral, ao mesmo tempo que a Irmandade Muçulmana esperava por este momento histórico há décadas.

Perante o atual cenário, Ajami (2012: 63) considera que, no futuro do Egito sobressairão três forças principais: o Exército, a Irmandade Muçulmana e uma coligação liberal e secular, formada por aqueles que querem uma comunidade política eminentemente civil, a separação entre religião e política e uma vida política normal. A importância relativa de cada uma destas forças será determinada pela capacidade dos responsáveis políticos responderem às expectativas de representação política, bem como de se adaptarem ao ambiente geoestratégico da região.

Já o caso da Líbia é substantivamente distinto dos anteriores. Em primeiro lugar porque se destacava como um dos Estados com mais elevado índice de desenvolvimento humano¹⁸ no norte de África, em boa medida devido às receitas provenientes da exploração de recursos energéticos. Em segundo lugar, pela singularidade do regime adotado – a *Jamahyria*, ou seja a República de massas idealizada pelo Coronel Khadafi – baseado em Conselhos Populares, de carácter regional ou local, o que resultou na inexistência de partidos políticos ou de uma estrutura institucional, conforme entendida pelo Estado moderno. Finalmente, e decorrente da razão anterior, porque na Líbia não existia uma estrutura sociopolítica que promovesse uma substituição do regime, que não através da violência, o que levou à promoção de uma intervenção militar internacional (Lacher, 2012). Na Líbia, e em nome da ‘revolução permanente’, o coronel Khadafi proibiu a propriedade privada, baniu a liberdade de imprensa e subverteu os serviços civis e militares. Como resultado, a comunidade política líbia confronta-se não só com a complexidade de construção de um sistema democrático, mas também – e essencialmente – com a formação de um Estado, onde necessita de construir uma identidade nacional coerente e uma administração pública, forças armadas e serviços de segurança estruturados.

Também o Iémen é um estado com frágeis estruturas políticas, assente em divisões tribais e linhas de fronteiras estáveis. Para Ajami (2012: 61) é, na verdade, um Estado falhado. O governo tem uma reduzida capacidade de controlo sobre a totalidade do território, e o país encontra-se sem recursos hídricos sustentáveis. Os manifestantes reivindicavam, em 2011, a reabilitação do país, através de uma política mais digna. Apesar da alteração de liderança política, com a substituição do Presidente Saleh no início de 2012, mantém-se a contestação interna ao regime, sendo exigidas alterações constitucio-

18 Ver UNDP Human Development Index, disponível em <http://hdr.undp.org/en/statistics/>.

nais, que consagrem direitos civis e políticos, bem como uma alteração na capacidade de resposta das estruturas do Estado, que se encontram bloqueadas em consequência do controlo por parte dos apoiantes ao Presidente deposto (Glosemeyer, 2012).

Ainda no que concerne às dinâmicas internas, e tendo em conta as especificidades nacionais, é importante atender ao papel dos movimentos políticos que emergem nos processos de transformação em curso.

No caso do Egito, e para além da Irmandade Muçulmana¹⁹, destaca-se o bom resultado do movimento salafita *al-Nour*. Neste último caso, a transformação súbita de uma escola de pensamento informal e, de alguma forma, ‘apolítica’ – de certo modo próxima do waabismo²⁰ – num movimento político de sucesso, demonstra que nenhum partido islâmico, em particular, pode reivindicar o monopólio da expressão do Islão na esfera política. De facto, após seis décadas de empenhado ativismo religioso e social, a Irmandade Muçulmana não conseguiu evitar o surgimento de movimentos salafitas, que desafiam, com sucesso, a primazia da Irmandade. Pela experiência adquirida durante o período de oposição ao regime de Hosni Mubarak, estes movimentos aprenderam a valorizar a necessidade de desenvolver alianças com os mais variados sectores, mantendo como elemento comum e praticamente exclusivo, a centralidade do Islão (Roy, 2012).

É certo que tanto os islamistas da Irmandade Muçulmana como os salafitas não são conhecidos pela defesa dos princípios democráticos, rejeitam a secularização, a influência dos valores ocidentais e o excesso de individualismo e pretendem afirmar a centralidade da religião na agenda política e na definição da identidade nacional, apresentando-se como conservadores em todas as áreas da sociedade, com exceção da economia (Roy, 2012: 6). Porém, para Olivier Roy (2012), os partidos islamistas, não só no Egito mas em todo o Norte de África e Médio Oriente, terão de se ajustar ao processo de transformação política, sob pena de serem marginalizados. Não só por ser o ‘berço’ da Irmandade Muçulmana, mas também pelo papel de relevo que tem desempenhado na região, o desenvolvimento e transformação dos movimentos políticos no Egito terá, certamente, um impacto significativo em todo o norte de África e Médio Oriente.

O Papel das Dinâmicas Externas

As questões geoestratégicas constituem um constrangimento central aos desenvolvimentos políticos no norte de África e Médio Oriente. Desde logo, é importante salientar que nenhum dos grupos políticos vitoriosos nos diversos atos eleitorais realizados desde o início da ‘Primavera Árabe’, alcançaram o poder através de uma retórica de *jihad* ou um apoio particular face ao mais emblemático conflito na região, entre israelitas e palestinos, embora este mantenha um inegável significado emocional. Ao contrário das mudanças políticas ocorridas durante as décadas de 1960 e 1970, na região, as contestações populares da ‘Primavera Árabe’ não se desenvolveram com base em questões externas,

19 Fundada no Egito em 1928, e considerada uma das mais importantes organizações islamistas, com carácter transnacional (Leiken e Brooke, 2007).

20 Forma puritana do Islão sunita, desenvolvida no séc. XVIII e baseada no pensamento Muhammad bin Abd al Wahhab (Delong-Bas, 2007).

nem estas parecem promover a sua radicalização. Também por esta razão, os movimentos políticos não se sustentam em agendas supranacionais coerentes, dando primazia às questões internas nas estratégias de mobilização das populações, nem mesmo procuram desenvolver uma agenda regional comum (Roy, 2012: 15).

No que diz respeito aos alinhamentos regionais é de salientar o papel do Irão e dos países do Golfo, pela importância que assumem nas relações entre as comunidades sunitas e xiitas, maioritárias na região. Conforme defende Roy (2012: 17), o maior conflito que parece tomar forma no Médio Oriente é o que opõe o mundo árabe, sunita e conservador, ao ‘crescente xiita’, do qual o Irão se apresenta enquanto elemento central. Um eixo sunita potencialmente emergente – que inclui os países do Golfo, Síria, Jordânia ou mesmo Turquia – entrará em tensão com as minorias locais (como curdos e alevitas na Turquia, ou alawitas e xiitas na Síria), acentuando as tensões com os xiitas do Golfo, no Líbano e no Iraque.

Perante o início das contestações populares, no final de 2010, o Irão definiu uma estratégia sustentada na convicção de que os regimes pró-ocidentais do norte de África e Médio Oriente iriam ser derrubados – através da contestação popular ou de eleições – e que novos regimes, de base islâmica, se estabeleceriam e responderiam mais perante o seu povo do que perante as pressões ocidentais. Isto, a verificar-se, constituiria uma alteração geoestratégica relevante e favorável ao regime iraniano, desde logo porque constituiria uma pressão crescente sobre Israel e os Estados Unidos da América. Neste contexto, o Irão desempenharia o papel de liderança regional que ambiciona (Posch, 2012). Porém, o resultado poderá não ser o esperado. Dependendo da evolução dos diversos processos regionais, em particular do conflito na Síria, poderá mesmo vir a ocorrer um decréscimo da influência do regime iraniano na região, designadamente através de uma fragilização da ligação com o *Hizballah*, no Líbano, e com o *Hamas*²¹, em Gaza. Por outro lado, é necessário considerar que, a par de um crescente isolamento internacional do Irão, emerge um processo de afirmação regional da Turquia, encarado como um modelo político e económico razoável por muitas das comunidades do norte de África e Médio Oriente, ao contrário do regime teocrático iraniano.

Já no que concerne aos países do Golfo, alguns deles também afetados pela contestação popular (como o Bahrein), não é expectável uma mudança política a curto e médio prazo, nem mesmo uma aproximação ao modelo político das monarquias constitucionais europeias. Desde logo, porque estes regimes se sustentam em vastos recursos financeiros distribuídos, tal como os cargos políticos, por milhares de membros das famílias reais, que compõem as elites políticas, militares e económicas (Niethammer, 2012: 16-17). Esta estrutura seria incompatível com as dinâmicas de um sistema política de natureza parlamentar, como acontece com as monarquias constitucionais na Europa. Este fator, a par dos recursos próprios que as monarquias do Golfo dispõem, constitui um condicionamento importante aos processos de transformação política. Porém, não podemos deixar de considerar que existirá um momento em que a capacidade financeira para subsidiar a

21 Ideologicamente mais próximo da Irmandade Muçulmana do que do regime teocrático iraniano.

ausência de contestação não resistirá à pressão face às exigências de uma crescente abertura política interna. Da mesma forma, uma alteração geoestratégica no Médio Oriente poderá significar uma redução do apoio Ocidental, e em particular americano, aos regimes da região, reduzindo assim a sua capacidade de granjear apoio e reconhecimento internacional, importante no processo de legitimação interna.

Já no que diz respeito ao papel dos atores externos nos processos de transformação política no norte de África e Médio Oriente, é importante analisar a relação que possam vir a desenvolver com os movimentos políticos que emergem na atual conjuntura na região, em particular aqueles que se sustentam numa base ideológica que une os princípios do Islão às regras de organização política da sociedade. Esta parece constituir uma das primeiras 'lições' a assumir pelos parceiros internacionais, em particular ocidentais: dispor de capacidade para se relacionarem com atores locais que até à data secundarizavam. Em boa medida, este desconhecimento decorre do facto dos atores internacionais, nas últimas duas décadas, terem privilegiado as relações com os representantes dos regimes no poder, ou das elites que os compunham, estabelecendo, por isso, um contacto limitado com forças locais alternativas, com possível exceção daquelas que se encontrem no exterior. Significa isto que apesar dos mecanismos de cooperação política desenvolvidos nas últimas décadas – designadamente através do apoio a organizações não-governamentais e movimentos de promoção da democracia –, os Estados Ocidentais, e em particular a União Europeia e os Estados Unidos da América, poderão não dispor, no atual contexto regional, de uma capacidade de influência significativa face às dinâmicas internas no norte de África e Médio Oriente. Ou seja, podem contribuir para a promoção ou abrandamento das dinâmicas de contestação e mudança, mas não dispõem de capacidade para determinar os resultados finais.

Será, porém, importante salientar o papel dos atores externos na promoção da indispensável mediação e pacificação das forças locais em conflito, procurando evitar potenciais fragmentações internas que podem originar uma desagregação dos Estados. Um outro contributo potencialmente relevante consiste na aplicação de instrumentos de construção e consolidação de estados, sustentados em princípios democráticos e de boa governação, criados e desenvolvidos desde a década de 1970 em vários cenários de transição política, e naturalmente adaptados às realidades regionais. Tal será particularmente relevante no que concerne à organização e papel dos partidos políticos e de organizações da sociedade civil (designadamente de carácter sindical), desenvolvimento do processo constituinte, forma de organização burocrática do Estado e papel das Forças Armadas e de Segurança. Diversos estados da comunidade Ocidental dispõem de experiências históricas significativas – tanto ao nível da promoção de ajuda como receção de apoio externo aos processos de transição política – que poderão revelar-se importantes enquanto experiência para a construção e adaptação de novos modelos políticos na região.

Será, porém, natural que por vezes as novas lideranças rejeitem um apoio externo, designadamente Ocidental, tendo em conta as pressões de legitimação interna a que estão sujeitos, bem como a necessidade de afirmação de interesses nacionais. Apesar da importância do apoio internacional, conforme acima expresso, é fundamental que os processos

de mudança política mantenham as dinâmicas nacionais, promovendo o reconhecimento, responsabilização e legitimação de atores locais, sob pena de fracassarem perante desafios futuros. Entre eles, destaca-se a urgente necessidade de recuperação económica da maioria dos estados da região, que padecem de problemas estruturais e ausência de competitividade numa lógica de mercado global.

A resposta a este desafio será longa e exigirá um forte empenho político e económico da comunidade internacional, sob pena das expectativas criadas nas populações locais fracassarem e regressarem movimentos de contestação mais robustos e com narrativas políticas mais radicais.

‘Never Ending Spring’?

O excepcionalismo do Norte de África e Médio Oriente às vagas de democratização (Huntington, 1995), caracterizado por Ajami (2012: 56) como “um desastre humano [mas] também um embaraço moral”, tem sido um dos temas mais debatidos nos estudos de política comparada aplicados à região. Para além do debate sobre as eventuais causas da ausência de desenvolvimento de processos democráticos, é importante salientar que, mesmo atualmente, os instrumentos conceptuais disponibilizados não têm permitido uma correta e completa compreensão das dinâmicas políticas no norte de África e Médio Oriente, nas últimas décadas. Este facto poderá resultar da aplicação de uma ‘categorização ocidental’ face aos estudos de caso na região (Anderson, 2006: 189). Para Anderson, à época dos primeiros estudos sobre transições democráticas o futuro do norte de África e Médio Oriente parecia claro: esperava-se que a modernização produzisse democracias liberais e prosperidade económica, tendo como modelo os Estados Unidos da América da década de 1950 (Anderson, 2006: 192). Porém, as primeiras análises sobre a potencial democratização da região desde logo indicavam um dos principais dilemas com que se confrontariam os promotores de regimes democráticos: a democracia poderia provocar instabilidade (Halpern, 1963: 221-223). Como bem definiu Berger (1964: 297) “o Ocidente está confrontado com o dilema de apoiar os autocratas tradicionais ou os intelectuais modernos, que pretendem acabar com a influência Ocidental”.

Ao longo da segunda metade do século XX e início do século XXI, à medida que se desenrolavam as segundas e terceiras vagas de democratização conforme, definidas por Huntington (1995), sucediam-se as interpretações sobre inexistência de processos de democratização do mundo muçulmano. Bellin salientava, em 2004, que, segundo alguns observadores, “ao Médio Oriente e Norte de África faltam pré-requisitos para a democratização” (2004: 141). Ou seja, uma sociedade civil forte, economias de mercado, níveis adequados de rendimento e literacia e cultura democrática. Isto associado com a presença generalizada de regimes não-democráticos e uma herança colonial que privilegiou as entidades locais, maioritariamente tribais, em detrimento de uma construção institucional estruturada, resultou na promoção de bases profundamente frágeis nos governos atuais na região. Porém, a mesma autora considerava que “a solução para o puzzle de excepcionalismo no norte de África e Médio Oriente está, menos, na ausência de pré-requisitos para a democratização e, mais, nas condições atuais que

promovem um autoritarismo robusto, em especial um aparato coercivo robusto nestes estados” (Bellin, 2004: 148).

Por seu lado, Alfred Stepan e Graeme Robertson (2003) consideravam que a questão central não era a natureza do regime político mas as características partilhadas pelas comunidades políticas árabes. Ou seja, era no Médio Oriente árabe – e não no mundo muçulmano – que existia um *deficit* de democracia, o que se verificaria por consequência da história moderna da região, da construção recente e da fragilidade dos estados que a compõem (Stepan e Robertson, 2003). Independentemente das diferentes razões apontadas, a verdade é que os diversos regimes do norte de África e Médio Oriente permaneceram estruturas autocráticas, sem mecanismos regulares de participação política.

Perante os atuais eventos na região, Roy (2012) considera que o apelo à democracia não decorre da exportação do conceito de democracia ocidental, mas é a consequência política de alterações sociais e culturais em curso nas sociedades árabes, resultantes do processo de globalização. Porém estas mudanças não significam que esteja a emergir um “espírito democrático”, uma vez que as diversas reações à “Primavera Árabe” demonstraram que continuam a existir amplas reservas conservadoras nas sociedades árabes. O autor acrescenta que não existe um projeto aglutinador de democracia islâmica, apenas referências de projetos políticos que procuram conciliar uma ideologia islâmica conservadora ao *status quo* e à promoção do desenvolvimento económico (como o AKP na Turquia).

E as alterações sociais e culturais em curso nas comunidades árabes afetam também a religião. De acordo com Roy (2004), os movimentos islamistas e salafistas têm procurado reformular a religião enquanto código de conduta e conjunto de normas desligadas da tradição e da cultura, por forma a melhor se adaptarem à individualização crescente da sociedade, bem como às características de modernidade e globalização presentes nas sociedades muçulmanas. Roy salienta que esta adaptação não deve ser pensada em termos teológicos – ou seja, enquanto conteúdo proposicional desta ou aquela religião –, mas antes em termos de religiosidade, ou seja, a forma como os crentes experienciam a sua fé. Dito de outra forma, “o Islão enquanto *corpus* teórico não se alterou, mas a religiosidade sim” (Roy, 2012: 10).

Esta adaptação do Islão resulta numa crescente diversificação e individualização do campo religioso, o que justifica a criação – e reconhecimento da representatividade política, por exemplo através de eleições – de diversos movimentos com uma base ideológica mais ou menos próxima, mas com interpretações e interesses distintos. Por outro lado, esta acomodação do Islão à esfera política pode promover uma melhor compatibilização com a democratização, já que tende a desligar a fé pessoal das tradições, identidade coletiva e, mesmo, da identidade externa. Isto porque a religião tem-se tornado, cada vez mais, uma questão de escolha e fé pessoal, colocando mais na esfera privada e menos na esfera da gestão governativa (Roy, 2012).

Porém, a crescente autonomia *de facto* do campo religioso face ao campo político e ideológico não significa que o secularismo esteja a ganhar terreno em termos culturais ou no seio das sociedades. O que parece estar em causa é o lugar da religião na esfera pública. Ou seja, o que se procura não é tanto a secularização mas a desconstrução do

Islão. E, na verdade, as duas tendências agora em presença, isto é o desenvolvimento do designado islamismo político e a democratização, podem refletir um objetivo comum, designadamente a promoção da participação popular (Anderson, 2006: 197).

No norte de África e Médio Oriente estão em curso os processos de transformação política nos países em que se verificou uma alteração de liderança – Tunísia, Egito, Líbia e Iémen – através da realização de atos eleitorais, bem como da promoção de processos de adaptação ou criação de novos textos constitucionais.

Neste contexto, é importante considerar a durabilidade do processo político. Após o período de intensa contestação popular, as sociedades terão de promover um conjunto de dinâmicas de transformação política no sentido da construção de novas instituições, que se esperam enquadradas pelo respeito dos princípios da democracia e boa governação. Porém, a expectativa de consolidação de novos regimes políticos não deve ser cumprida num curto prazo. Os exemplos históricos dos processos de transição para a democracia demonstram que, ao longo do tempo, existem momentos de tensão, avanços e recuos, numa cronologia que tende a ser longa.

Como salienta Roy (2012: 6), “algo de irreversível aconteceu com a Primavera Árabe”. Apesar de potenciais avanços e recuos, este autor considera que estamos perante o início de um processo através do qual a democratização se enraizou nas sociedades árabes, tratando-se de um processo e não de um programa de governo que possa ser implementado por agentes particulares.

A capacidade de mobilização e exportação dos movimentos de contestação constitui uma importante alteração no *status quo* do norte de África e Médio Oriente. A perseverança daqueles que, mesmo sujeitos a violentas ações de repressão, mantêm a vontade de lutar por uma maior participação política e melhoria das condições gerais de vida, demonstra a existência de uma sociedade civil de enorme potencial na região. É necessário acreditar neste potencial e criar o espaço necessário para que as populações locais assumam o rumo da mudança política, com eventual apoio externo mas mantendo autonomia de ação. Só desta forma será possível construir um cenário de desenvolvimento e consolidação de estados estáveis na região, fundamental às populações que a compõem mas também à segurança europeia e internacional.

Bibliografia

- Abdih, Y. (2011). “Closing the Jobs Gap”. *Finance & Development* 48 (2). Disponível em <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2011/06/abdih.htm>.
- Ajami, F. (2012). “The Arab Spring at One: a Year of Living Dangerously”. *Foreign Affairs* 91 (2), pp. 56-65.
- Albrecht, H. e O. Schlumberger (2004). “Waiting for Godot”: Regime Change without Democratization in the Middle East”. *International Political Science Review* 25 (4), pp. 371-392.

- Anderson, L. (2006). "Searching Where the Light Shines: Studying Democratization in the Middle East". *Annual Review of Political Science* n.º 9, pp. 189-214.
- Anderson, L. (2011). "Demystifying the Arab Spring". *Foreign Affairs* 90 (2), pp. 2-7.
- Antonius, G. (1938). *The Arab Awakening: the Story of the Arab National Movement*. London: H. Hamilton.
- Assaad, R. e F. Roudi-Fahimi (2007). *Youth in The Middle East And North Africa: Demographic Opportunity Or Challenge?* Washington: Population Reference Bureau. Disponível em www.prb.org/pdf07/youthinmena.pdf.
- Bellin, E. (2004). "The Robustness of Authoritarianism in the Middle East: Exceptionalism in Comparative Perspective". *Comparative Politics* 36 (2), pp. 139-157.
- Berger, M. (1964). *The Arab World Today*. New York: Doubleday
- Berthon, P. et al (2012). "Marketing meets Web 2.0, social media, and creative consumers: Implications for international marketing strategy". *Business Horizons* [e-journal], n.º 55, pp. 261-271.
- Brynen, R., B. Korany, B. e P. Noble (eds) (1995). *Political Liberalization and Democratization in the Arab World: Theoretical Perspectives* (vol. 1). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Carothers, T. e M. Ottoway (eds) (2005). *Uncharted Journey: Promoting Democracy in the Middle East*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Crawford, G. (2001). *Foreign Aid and Political Reform: a Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*. International Political Economy Series. New York: Palgrave.
- Colla, E. (2012). "The People Want". *Middle East Report* 42 (263), pp. 8-13.
- DeLong-Bas, N. J. (2007). *Wahhabi Islam: from Revival and Reform to Global Jihad* (2nd edition). London: I. B. Tauris.
- Fargues, P. (2000). *Génération Arabes: L'alchimie du Membre*. Paris: Fayard.
- Glosemeyer, I. (2012). "Yemen Without Ali Abdallah Saleh?" em M. Asseburg (ed), *Protest, Revolt and Regime Change in the Arab World: Actors, Challenges, Implications and Policy Options*. SWP Research Paper, pp. 27-30
- Halpern, M. (1963). *The Politics of Social Change in the Middle East and North Africa*. Rand Report. Washington DC: Rand Corporation. Disponível em <http://www.rand.org/pubs/reports/R0417.html>
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Joffe, G. (2011). "A Primavera Árabe no Norte de África: Origens e Perspectivas de Futuro". *Relações Internacionais* n.º 30, pp. 85-116.
- Karl, T.L. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.

- Kramer, M. (2001). *Ivory Towers on Sand: The Failure of Middle Eastern Studies in America*. Washington, DC: Washington Institute of Near East Policy. Disponível em <http://scholar.harvard.edu/martinkramer/files/IvoryTowers.pdf>
- Lacher, W. (2012). “The Libyan Revolution: Old Elites and New Political Forces” em M. Asseburg (ed), *Protest, Revolt and Regime Change in the Arab World: Actors, Challenges, Implications and Policy Options*. SWP Research Paper, pp. 11-14
- Leiken, R. e S. Brooke (2007). “The Moderate Muslim Brotherhood”. *Foreign Affairs* 86 (2), pp. 107-121.
- Luciani, G. (1990). *The Arab State*. Berkeley: University of California Press.
- Mahdavy, H. (1970). “The Patterns and Problems of Economic Development in Rentier States: the Case of Iran”. *Studies in Economic History of the Middle East*, pp. 428-67.
- Martinez, L. (2006). “Libya: The Conversion of a ‘Terrorist State’”. *Mediterranean Politics* 11 (2), pp. 151-165.
- Middle East Policy Council (2005). *Capitol Hill Conference Series on U.S. Middle East Policy – Democracy: Rising Tide or Mirage*. (Transcrição Online) Disponível em <http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/democracy-rising-tide-or-mirage>
- Picard, E. (2005). “The Role of the Military” em Hunter e Malik (eds), *Modernization, Democracy, and Islam*. Westport: Praeger, pp. 117-132.
- Pinto, A. S. (2012). “Um ano após a ‘Primavera Árabe’: uma mudança de paradigma no Grande Médio Oriente?”. *Boletim do Núcleo Cultural da Horta* n.º 21, pp. 435-447 (no prelo)
- Posch, W. (2012). “The Arab Spring and the Islamic Republic of Iran: Islamist Vision Meets Political Reality” em M. Asseburg (ed), *Protest, Revolt and Regime Change in the Arab World: Actors, Challenges, Implications and Policy Options*. SWP Research Paper, pp. 39-41
- Roy, O. (2004). *Globalized Islam: the Search for a new Ummah*. New York: Columbia University Press.
- Roy, O. (2012). “The Transformation of the Arab World”. *Journal of Democracy* n.º 23 (3), pp. 5-18.
- Stepan, A. C. e G. B. Robertson (2003). “An ‘Arab’ More Than a ‘Muslim’ Democracy Gap”. *Journal of Democracy* 14 (3), pp. 30-44.
- The Economist (2011). “Syria: The squeeze on Assad”. Disponível em <http://www.economist.com/node/18895586>

Las Revueltas Árabes: ¿Un Camino Hacia la Democracia?

Dra. Dña. María Dolores Algora Weber

Prof. Universidad CEU San Pablo

Del Pasado Dictatorial al Futuro Democrático

Si se tuvieran que definir los dos años ya pasados desde el inicio de las movilizaciones sociales en el mundo árabe, una buena forma de hacerlo sería calificando el año 2011 como “el de las revueltas” y el 2012 como “el de la incertidumbre”.

Desde su estallido, la llamada “primavera árabe” sorprendió tanto a analistas políticos como a las propias sociedades que la protagonizaron, no por el hecho de que no existiesen factores suficientes para una agitación de esta magnitud, sino simplemente porque nadie pensó ello que pasaría. Las sociedades árabes estaban sumidas en un determinismo que parecía inquebrantable. Por ello, durante décadas, el equilibrio impuesto por la política occidental se percibió inalterable. Primero, bajo la dominación colonial, en el transcurso de la cual las potencias extranjeras manejaron a su favor el destino de los pueblos árabes y, después, tras las independencias, protegiendo a dictadores nuevamente al servicio de sus intereses. No se puede olvidar este contexto para entender la verdadera dimensión del fenómeno excepcional que desató la revuelta en Túnez, sin la que no se hubiese avivado la de Egipto y el resto de ellas.

Por tanto, el año 2011 fue el año de las revueltas, que deben ser entendidas como un verdadero gesto de heroicidad de los pueblos árabes. Nadie puede negar la valentía con la que esas sociedades se levantaron enfurecidas contra el habitual abuso del poder, que limitaba sus posibilidades de prosperidad. Desde entonces, éstas demandan unos niveles de dignidad a la que no están dispuestas a renunciar. La conciencia social que se ha ido generado en los países árabes, esa pérdida del miedo, ha sido la clave esencial de los cambios. Al margen de las diferencias existentes entre las distintas situaciones, de las consecuencias que cada una pueda tener o de los resultados que puedan alcanzar en el futuro, lo que parece irreversible es el paso adelante en las mentalidades. Prueba de ello están siendo las dificultades con las que han ido tropezando los sectores que a posteriori se han hecho con el poder y han pretendido imponer reformas que supusiesen algún tipo de retroceso social o político.

Recordar las causas que originaron estas movilizaciones permite entender mejor la dinámica en la que se encuentra el mundo árabe en la actualidad. La palabra más repetida entre los jóvenes tunecinos fue *karama* (dignidad), pues sus exigencias estaban orientadas a denunciar una situación de desempleo insoportable en una sociedad en la que la co-

rupción se había convertido en el *modus vivendi*. Una sociedad en la que las posibilidades de progreso se repartían únicamente entre quienes se podían sumar a un sistema sórdido de trapicheo y prebendas políticas, económicas o administrativas. Por tanto, un funcionamiento cada vez menos compatible con los deseos de prosperidad a los que aspiran estas sociedades.

Esa colectividad árabe, harta, independientemente de su posición política o religiosa, se movilizó para exigir justicia social. Los deseos que había detrás de ese grito inicial de *Dégage!* (¡lárgate!) lanzado contra Ben Ali, después se repitieron de forma similar contra Mubarak, contra Saleh, contra Gadafi y contra al-Assad. También fue por lo mismo, por lo que el resto de los dirigentes árabes se han visto incentivados a promover reformas o promulgar medidas que frenen la cólera de quienes ya estaban cansados del nepotismo y la opacidad.

En el contexto de este estallido social árabe, ni las consignas islamistas ni las políticas, ocuparon un lugar central. Las demandas sociales fueron las que aunaron a los distintos sectores en los momentos de arranque de aquel impulso, aunque posteriormente, esta fuerza acabara derivando en el derrocamiento de los regímenes. Por tanto, no se trató de revoluciones programadas, sino sobrevenidas.

Por otra parte hay que añadir que fueron, y siguen siendo, auténticos movimientos de masas causados por las condiciones mencionadas, que se valieron de las herramientas tecnológicas propias de la nueva era de la globalización. El uso de internet como medio de propagación sirvió para su difusión a una enorme velocidad y a escala internacional, pero las razones de las revueltas ya estaban ahí. En otras palabras, internet fue un instrumento, pero no la causa.

En resumidas cuentas, el balance final del 2011 fue un despertar árabe generalizado, pero la cuestión es saber hacia dónde va desde entonces. Desde el prisma occidental, incluso entre los grupos laicos en el interior de las sociedades árabes, rápidamente se asumió que el traslado de esta fuerza social al ámbito político se dirigiría hacia la proclamación de una auténtica democracia, aunque ésta no fue la verdadera chispa que hizo saltar las revueltas. Se entiende que estos hechos se hayan concebido así, dado que, en nuestros términos de análisis, este sistema se interpreta como la única forma de garantizar la justicia social. Sin embargo, en Túnez y Egipto, los principales impulsores, pero como en la mayoría de los Estados árabes, existía ya un sistema de partidos y el desarrollo de unos sindicatos, aunque se tratase de una “falsa democracia”.

Poco se ha tenido en cuenta que desde el prisma del islamismo político, los cimientos de la democracia occidental no constituyen una vía única para alcanzar esa reivindicada justicia social²². Para los musulmanes, el Islam ofrece fundamentos en el Corán para la salvaguarda de valores y derechos y suscita la acción contra quienes practican la opresión y la injusticia. Todo ello es materia de la ley islámica. De ahí que los grupos religiosos no hayan tenido objeción en sumarse a las revueltas.

22 Puede consultarse J. Orti (2003). “Islam y democracia”. *Boletín de Información* n.º 280, CESEDEN. Madrid: Ministerio de Defensa, pp. 39-64.

A la vista de los acontecimientos, ahora cabe interrogarse sobre dos cuestiones. La primera de ellas es si estos grupos religiosos han participado en las revueltas con el mismo objetivo social que los auténticos promotores; la respuesta es claramente, sí. La segunda es si lo han hecho con la misma aspiración de gobernanza política. En este caso habrá que asumir que no, aunque finalmente la presión social provoque que acabe siendo así.

Este planteamiento suscita la duda acerca de si, una vez en marcha las revueltas desde la base social, las sociedades árabes-musulmanas serán capaces de superar ese “fatalismo histórico” al que estaban resignadas, mostrándose incompatibles con la existencia de un sistema democrático. Sin embargo, más lejos de esa primera apariencia de lo sucedido hasta el momento, se puede entender que el ascenso de los grupos islamistas tenga un carácter transitorio. En medio de ese contexto inicial, probablemente muchos ciudadanos vieran en los sectores religiosos una vía de identificación cultural, alejada de los principios impuestos desde fuera de las sociedades árabes. Es decir, una oportunidad de retorno a unos valores contrarios a la corrupción generalizada, una forma de expresión contra las dictaduras sometidas a Occidente o, seguramente los menos, el deseo de implantar un régimen religioso de corte fundamentalista.

En cualquier caso, es preciso considerar que la reaparición y empuje del islamismo en el escenario político actual, nada tiene que ver con las realidades de hace tres décadas. Asimismo, hay que recordar que éste no es más que el inicio de un proceso de cambios que llevará años antes de poder evaluar sus consecuencias.

Por lo dicho, si 2011 enseñó algo, fue que lo que en algún momento se mostró como un proceso rápido, en el futuro será mucho más lento y tendrá una consolidación mucho más difícil de lo esperado. En definitiva, no es más que el comienzo de una nueva fase en la historia del mundo árabe, en la que no se sabe hacia dónde se encamina en su conjunto.

En el año 2012, se han vivido las consecuencias más inmediatas ocasionadas por las revueltas. Se puede considerar este año como “el de la incertidumbre”. El análisis requiere prudencia, pues superada la euforia revolucionaria, la puesta en marcha de los procesos de transición ha introducido unos escenarios mucho más sombríos. A pesar de ello, no se debe olvidar que el plazo transcurrido ha sido muy corto para poder obtener conclusiones definitivas, que permitan un ejercicio de prospectiva. Desde el principio de las revueltas ha quedado clara la necesidad de diferenciar entre un país y otro, siendo imprescindible un examen que rompa definitivamente con las clásicas visiones monolíticas del mundo árabe.

Desde un enfoque geoestratégico, este nuevo contexto ha planteado cuestiones, sin duda vinculadas a la desaparición de las dictaduras, que obligarán a una redefinición del orden tanto en el entorno interno árabe, como en el del Mediterráneo y en el internacional. Entre éstas se pueden mencionar las que representan los mayores desafíos en el presente y lo harán en un futuro próximo. Tales son: el mencionado ascenso de los movimientos islamistas (Túnez y Egipto), los riesgos de desestabilización regional del Magreb y el Sahel (situación de Libia y Malí), el colapso de Oriente Próximo (Guerra de Siria y sus efectos sobre el Líbano y el escenario palestino-israelí), el fortalecimiento del sectarismo (Iraq) y el cambio en el equilibrio de fuerzas hegemónicas (Arabia Saudí y Qatar).

Igualmente la aparición de nuevos actores en los gobiernos y las sociedades obligará a una redefinición de las relaciones entre los Estados. En el marco de la región del Mediterráneo, esto afectará directamente a Israel, pero también a la posición de los países europeos. Tampoco se puede obviar en este repaso, la importancia que pueden alcanzar las relaciones transnacionales, que si siempre actuaron en el mundo árabe-musulmán, ahora adquieren una relevancia todavía mayor.

No dejan de ser inquietantes todos estos factores, surgidos a raíz de las revueltas árabes, en un ámbito internacional en el que las grandes potencias asisten a la tensión que se desprende de otros escenarios a la par trascendentales para un análisis del orden mundial: la evolución de Iraq y de Afganistán o el devenir de Irán.

Por todas estas situaciones descritas, conviene plantear cuáles son los posibles escenarios futuros que puedan condicionar el orden internacional, pues es necesario abordar las posibles respuestas.

Los Posibles Escenarios Futuros

Las situaciones que se han sucedido en el mundo árabe poco han tenido que ver unas con otras. Las aspiraciones iniciales de auténtica democratización requieren ser matizadas. Las respuestas que han tenido las movilizaciones en los distintos países árabes han ido desde la introducción de reformas inmediatas para evitar los desórdenes sociales (Marruecos, Jordania, Argelia), las que se han caracterizado por la represión (Yemen, Bahrein), las que han terminado en cambios revolucionarios con el derrocamiento de los regímenes anteriores (Túnez, Egipto) hasta las que han acabado en una guerra abierta (Libia, Siria).

Las revueltas siguen en marcha, pues aunque se haya frenado la agitación callejera en la mayoría de los casos, no ha desaparecido por completo. A lo largo del año, una vez iniciadas las transiciones, ha seguido produciéndose una respuesta social a través de manifestaciones acompañadas de graves episodios. En este sentido, hay que destacar que por un lado, ha crecido la distancia entre las sociedades y los sectores políticos electos para realizar la labor constituyente. Por otra parte, pero a su vez, se ha acentuado la fragmentación social. Tanto Túnez como Egipto han sido los mejores ejemplos de lo dicho. Es decir, el cambio no ha conducido a la estabilidad, sino a lo contrario. En ambos casos, el centro de las tensiones políticas y principal motivo de las divisiones sociales ha sido la pretensión de perfilar los nuevos regímenes en torno a la *sharia*, así como el peso adquirido por los movimientos islamistas – Nahda y Hermanos Musulmanes – y los salafistas, frente a las aspiraciones seculares. En Libia, a pesar de los pasos dados hacia la creación de una nueva concepción del Estado, el nuevo gobierno carece del control completo del país. La división territorial sigue siendo una amenaza considerable, junto con la incesante violencia entre facciones y los tráfico ilícitos del sur. Algo similar a lo ocurrido en Yemen. Posteriormente, nos referiremos a Siria, cuya situación es la más dramática. Por último, hay que mencionar que las monarquías, Marruecos y Jordania, son las que mejor han sobrevivido a la primavera árabe.

Llegado este punto, una cuestión central a plantearse es si estas situaciones serán irreversibles, si se acabarán alcanzando los objetivos con los que fueron emprendidas las

revueltas o si será posible el establecimiento de una verdadera democracia. Asimismo, todo esto lleva a interrogarse sobre si todas las sociedades árabes tendrán un destino común que permita hablar de un modelo de gobernanza árabe.

Ya hemos hecho alguna aproximación a la respuesta de estas preguntas de forma general. Hemos señalado la importancia del cambio en las mentalidades, pero ciertamente resulta difícil contestar de manera irrefutable a estas cuestiones. Ello se debe a diversas razones:

- En primer lugar, porque incluso en aquellos casos en los que han sido derrocados los regímenes, todavía en esos países existen sectores fieles a estos. A pesar de que ello se supone es una circunstancia normal en un proceso de transición, no se puede asegurar en qué medida van a ser un obstáculo para los cambios. Un ejemplo más que evidente es la situación interna por la que ha atravesado Egipto: tras unos meses de entendimiento entre las Fuerzas Armadas y la sociedad civil, el respaldo social obtenido por los grupos islamistas ha motivado un cambio de posición de los militares.
- En segundo lugar, las propias sociedades civiles todavía no han podido asumir de forma real los cambios revolucionarios que ellas mismas han generado. En buena medida ese acceso a la democratización se ha traducido en desorden e inestabilidad, que no sólo ha afectado a cuestiones políticas, sino a otras de tipo económico, social o administrativo. Es decir, en gran medida se puede considerar que siguen bajo el impacto de las movilizaciones y la consabida desorientación. En este sentido, un buen ejemplo ilustrativo sería el caso de Túnez, un Estado con una sociedad muy occidentalizada, que se creía con un nivel de desarrollo suficiente para garantizar la estabilidad. Sin embargo, actualmente se enfrentan a un debate – agitado por presiones islamistas – sobre el futuro modelo político, además de estar tomando conciencia de que los índices de prosperidad que creían tener no coinciden con la realidad.
- Un tercer motivo sería precisamente la cuestión económica. La dependencia del comercio exterior, de las inversiones extranjeras y del turismo como fuente principal de ingresos se ha traducido en un considerable declive de las economías tras las revueltas. Los ejemplos más claros son Túnez y Egipto en lo que respecta al turismo y Libia en lo relativo a la producción y distribución energética. En definitiva, el resultado de los cambios todavía carece de una nueva realidad política, pero además, ha dañado la estructura económica de estos países y debe ser recuperada.
- En cuarto lugar hay que destacar la fuerte conexión regional que existe entre todos los Estados árabes, de tal forma que todas las situaciones están condicionadas no sólo por la evolución de sus propias circunstancias, sino por las de sus países vecinos. A pesar de que cada país responda a su propio perfil, se puede hablar de un “efecto contagio”, en el que los acontecimientos de Egipto ocupan un lugar central como referencia en las relaciones en el mundo árabe. En este sentido, además, más allá de del impacto sobre los cambios gubernamentales, hay que considerar las posibles consecuencias de las relaciones transnacionales entre colectivos afines.

- Por último, igualmente determinante será la posición que en relación a la evolución de los acontecimientos adopten las potencias internacionales, internas o externas al mundo árabe. A este respecto cabe señalar la necesidad de superar el enfoque exclusivamente occidental a la hora de acometer cualquier estudio prospectivo, pues cada vez con mayor nitidez, el orden mundial es multipolar. Las llamadas potencias emergentes están dispuestas a participar en las decisiones que conduzcan a una nueva política internacional a raíz de las revueltas árabes. Por ejemplo, conviene recordar que en el caso de Libia fueron necesarias las presiones internacionales para que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas pudiera contar con todos los votos positivos de los miembros permanentes, debido a las resistencias de Rusia y China. Algo similar está ocurriendo en el conflicto de Siria. Además de ello, otras potencias como Turquía, Arabia Saudí o Qatar, están dispuestas a aprovechar este momento de cambios para afianzar su influencia en el seno de la comunidad de Estados islámicos.

Aunque estos factores son de alguna forma compartidos por las distintas situaciones en las que están los países árabes que han vivido el fenómeno de las revueltas, se pueden señalar tres ejes concretos que serán determinantes para la evolución que en el futuro puedan afrontar estos Estados:

- ¿Qué papel va a desempeñar Arabia Saudí en la instalación de regímenes democráticos en los países árabes?
- ¿Cuál será el futuro régimen libio?
- ¿Cómo se resolverá la crisis de Siria?

El Papel de Arabia Saudí

En los primeros países en los que se han celebrado comicios, la libertad electoral ha llevado a los grupos islamistas al poder, lo cual se puede explicar no sólo en clave religiosa, sino también social e incluso política. Por un lado, estos sectores han obtenido ese respaldo por la amplia base social con la que cuentan, gracias a su labor caritativa a través de la cual proporcionan los servicios sociales que no daban las dictaduras. A ello se ha sumado el voto de muchos que, desengañados de los partidos políticos laicos, han querido manifestar su rechazo con esta posición. Por otro lado, los islamistas han demostrado estar mejor organizados y han contado con representantes, venidos del exilio, con una sólida formación política.

En el mundo árabe el acceso legítimo al poder de los partidos religiosos no es el motivo de mayor preocupación respecto a la evolución de la democracia o el pluralismo político en el futuro. Sin embargo, la inquietud se incrementa al introducir un nuevo factor como es la progresiva consolidación de la influencia de los Estados del Golfo[□]. En una región como es el norte de África, en donde la escuela malakí del Islam es la predominante, se puede llegar a imponer el rigorismo de la rama wahabí saudí. Algo similar ocurre en Oriente Próximo, donde son más las diferencias confesionales del Islam y es también más notoria la población cristiana. El reflejo de esta influencia ha sido palpable en el significativo ascenso del salafismo en Túnez y Egipto, impulsado tanto por Arabia

Saudí como por Qatar. Ambas potencias, a la vez del respaldo económico a los nuevos regímenes, trasladan una versión radical del Islam, que en un futuro podría ser un obstáculo importante para la instalación de sistemas democráticos en la región.

En Túnez, la presencia salafista además ha adquirido unas connotaciones especiales, pues se ha considerado parte de una maniobra orquestada por el ex-presidente Ben Ali desde su exilio saudí. Cierto o no, la realidad es que ello ha dado lugar a la propagación de una “teoría de la conspiración” muy extendida en la sociedad. En este sentido se distingue entre los “falsos” y los “verdaderos” salafistas. Los primeros serían los surgidos al socaire de los intereses del dictador depuesto, mientras los segundos, representarían una opción real dentro de las posiciones a las que invita el Islam. Sea cual sea el caso, es de señalar que no han creado un partido propio, sino que forman parte de los votantes de Ennahda, ahora en mayoría parlamentaria. Esta circunstancia ha despertado las dudas sobre las verdaderas pretensiones de este partido, que ha pretendido incluir la aplicación de la *sharia* en la nueva Constitución.

Durante meses los sectores seculares se vieron muy impactados por este giro completo en lo que había sido la tradicional política tunecina. Hasta la primavera de 2012, no se produjo una reacción. Los partidos seculares, una vez unidos en un frente común, han ejercido su presión sobre el Parlamento y la actual Presidencia provisional, con lo que se ha conseguido rechazar la imposición de la ley islámica como base constitucional. A pesar de ello, se mantendrá la mención del Islam como principio de los valores en los que se fundamenta el Estado. En este sentido, conviene recordar las tensiones derivadas de las medidas restrictivas, que el presidente Moncef Marzuki se ha visto obligado a tomar con el fin de mantener el equilibrio de fuerzas en este periodo de transición. Así y todo, no se han evitado los desórdenes públicos ocasionados por la presión islamista.

En Egipto, el ascenso de los Hermanos Musulmanes, tanto a la Asamblea Nacional como a la Presidencia, ha seguido inspirando desconfianza respecto al futuro democrático, a pesar de las reiteradas ocasiones en las que el presidente electo, Mohamed Mursi, ha prometido el mantenimiento de la pluralidad. En este caso, los salafistas han constituido su propio partido, al-Nur, obteniendo unos resultados mucho mejores de lo previsto. Aunque ambos grupos islamistas se presentaron a las elecciones legislativas como fuerzas distantes, incluso opuestas, las circunstancias fueron cambiando desde el momento en el que el partido de la hermandad musulmana, Libertad y Justicia, decidió presentar un candidato a la Presidencia. Dado que el candidato salafista fue rechazado por la Comisión Electoral, este sector radical pasó a respaldar a los Hermanos Musulmanes, contribuyendo con ello a garantizar su victoria. En cualquier caso, su trayectoria histórica hace pensar que serán muy estrechas las relaciones con Arabia Saudí en el futuro²³.

Esta tesitura ocasionó que el mariscal Tantawi, como Jefe del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, se resistiese a traspasar definitivamente el poder a los sectores civiles. Por esto, desde el estallido de la revolución, fueron variando las posiciones del

23 M. Guidère (2012). *Atlas des Pays Arabes: Des Révolutions à la Démocratie?*. Paris: Editions Autrement, pp. 38-39.

Ejército. Éste pasó de ser el garante del éxito del derrocamiento del régimen de Hosni Mubarak a convertirse en un obstáculo para la transición. Tantawi, valiéndose del respaldo del Tribunal Constitucional, pretendió hacerse con el control del poder mediante la suspensión de la Asamblea Nacional, pero finalmente en agosto de 2012, Mursi acabó decretando el retiro del mariscal en el ánimo de alejar a las Fuerzas Armadas del ámbito político. Si en un principio esta medida fue aplaudida como parte de ese camino hacia la democratización, posteriormente el presidente ha sido criticado por la nueva situación en la que él mismo ha pasado a concentrar en su persona los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Estos hechos han favorecido el progresivo descontento por parte de los sectores opositores a los Hermanos Musulmanes, mientras que estos se van inclinando hacia el respaldo salafista. La radicalización religiosa de la política egipcia, no sólo ha desatado nuevas protestas en las calles, sino que además, está llevando al deterioro de la situación de los coptos, quienes ven frustradas las aspiraciones nacionalistas con las que respaldaron la movilización de la Plaza Tahrir, a la espera de poder conseguir el reconocimiento negado por el régimen de Mubarak.

Igualmente, los países del Golfo han tomado partido en los acontecimientos que se suceden en Siria, a cuyas circunstancias nos referiremos en un epígrafe posterior. Sin embargo, es necesario hacer algún comentario ahora que tratamos la influencia saudí en el futuro de las revueltas. En Siria no sólo se refleja abiertamente la división sectaria entre sunnitas y chiíes, sino que además se debate la influencia de Irán y Arabia Saudí²⁴. La precedencia de la minoría alauí – chií – de la familia al-Assad ha sido un elemento decisivo que ha inclinado al régimen sirio hacia Irán. Esto explica que, en el trascurso de la guerra que estalló como consecuencia de las movilizaciones de la “primavera árabe” en este país, tanto Arabia Saudí como Qatar se hayan acercado indiscutiblemente a la oposición al Gobierno sirio. Entre los detractores de éste se encuentra la rama de los Hermanos Musulmanes en Siria que, sin duda, serán quienes ocupen el centro del escenario si se produce un nuevo orden político en el futuro.

Las situaciones de Yemen y Bahréin abundan en el fortalecimiento regional de la influencia de Arabia Saudí. En ambos casos, Riad ha conducido las situaciones hacia sus intereses. En Bahréin, la intervención militar saudí en apoyo del monarca de Hamad bin Isa al-Jalifah impidió que prosperaran los movimientos revolucionarios. En el caso de Yemen no consiguió frenar la violencia, que terminó con la destitución del presidente Ali Abdullah Saleh. Éste ha sido sustituido por quien fuera su vicepresidente, Abed Rabbo Mansour Hadi, que garantiza una cierta continuidad. En cualquier caso, las condiciones internas de este país ofrecen muy serias dudas en cuanto a las posibilidades de instalación de un régimen democrático o pluralista, como se puede esperar de los países árabes mediterráneos. Entre otros motivos porque la desestabilización interna de Yemen constituye la principal amenaza para la seguridad saudí, en concreto, y

24 Para profundizar en este tema se recomienda: J. R. Bradley (2012). *After the Arab Spring*. New York: MacMillan, pp. 135-159.

de los Estados del Golfo en general. Cabe por ello esperar un seguimiento muy estrecho del futuro político de este país por parte de estos Estados, pues al-Qaeda mantiene su actividad terrorista en la zona.

Lo expuesto hasta aquí permite observar la trascendencia que la influencia de los Estados del Golfo, concretamente Arabia Saudí y Qatar, puede suponer para el futuro de las revueltas árabes. Nos podemos preguntar si quedarán impasibles las otras sociedades árabes en las que se han experimentado cambios sustanciales ante la conquista del poder de los sectores más radicales. Probablemente no, como ya se ha empezado a ver en Túnez, pero por el momento no se puede precisar si se alcanzará un equilibrio. Incluso es pronto para pronosticar si la implantación de esta tendencia no llevará a la ruptura del consenso social interno en algunos de los países árabes.

El Futuro Régimen Libio

El caso de Libia marcó un antes y un después en la evolución de las revueltas árabes debido a la intervención internacional. Por tanto, no cabe duda de la necesidad de realizar su análisis en un contexto diferente de lo que han sido los otros casos.

La intervención de la OTAN contó con la singularidad de ser emprendida bajo el principio de Naciones Unidas de la “responsabilidad de proteger”, según el cual se legitimó una intervención con fines humanitarios. La operación militar, además de la aprobación del Consejo de Seguridad, también contó con la de la Liga Árabe. Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, este hecho ha supuesto una excepcionalidad que establece un precedente en el funcionamiento del orden mundial.

El resultado de la acción de la Alianza ha dado lugar a diferentes valoraciones. Los riesgos que se temían en cuanto a la aplicación de las Resoluciones del CSNU 1970 y 1973, se consumaron en el transcurso de la intervención. En otras palabras, la amplia interpretación del mandato dejó abierto el debate acerca de la conveniencia o no de la utilización de la fuerza en una misión humanitaria, pues, como todo apunta en este caso, se produjo una extralimitación en lo que se refiere a la protección de la sociedad civil.

Desde el final del conflicto de Libia, las mayores amenazas para este país han sido por un lado el estallido de una guerra civil y por otro una desintegración territorial, cuyas consecuencias pudieran afectar a la región del Magreb. Durante la primavera de 2012, el anuncio de la creación del Consejo Interino de Cirenaica elevó la tensión hasta el punto de que el presidente del Consejo Nacional de Transición, Mustafá Abdul Jalil, tuvo que advertir de su disposición a recurrir al uso de la fuerza, si fuera necesario para evitar los peligros de escisión. No faltaron motivos para que esta situación despertara la alarma en Túnez y Argelia.

Posteriormente, la consecución pacífica de los procesos electorales, tanto en Argelia en mayo como en Libia en junio, ha contribuido a dar cierta estabilidad a la franja del norte de África. En Libia, en contra de algunos de los pronósticos previos, no se ha producido el ascenso inmediato de los islamistas al poder, pero no se puede zanjar como definitivo este contexto. Quedan pendientes los asuntos más importantes de cara a la configuración, no sólo de un nuevo régimen, sino de las bases de un nuevo Estado.

El Congreso Nacional, encabezado por Mahmud Yibril, tendrá que afrontar dificultades considerables. La primera radica en el hecho que su labor se emprende en un país en el que no controla todo el territorio, pues la acción de las milicias sigue latente. Por tanto, el desarme de estas facciones resulta fundamental. En este contexto, el Congreso tendrá que elaborar una Constitución que refleje la diversidad territorial y tribal de una sociedad que acaba de pasar por un conflicto difícil de definir. Sin duda, todo ello complica también la creación de unas Fuerzas Armadas y policiales que garanticen la existencia del Estado y monopolicen el uso de la fuerza. No obstante, a pesar de lo dicho, los libros tienen a su favor una economía fuerte asociada al petróleo y una población poco numerosa, lo que permite intuir que si se logra la estabilidad interna, el país tendrá posibilidades de recuperarse a medio plazo. Con todas estas premisas, el futuro de Libia es una incógnita²⁵.

Como ya se ha apuntado, hasta hace poco la pregunta más inmediata era cómo puede acabar afectando la situación libia a Argelia pues Egipto se prevé que siga su propia dinámica. Sin embargo, el respaldo electoral obtenido por el presidente Buteftika se presenta como un factor para la estabilidad en el futuro regional. La ausencia de las fuerzas islamistas en el poder marca la distancia con lo sucedido en Túnez y Egipto. En cualquier caso, ninguno de estos Estados está libre de los efectos de grupos radicales yihadistas, que se pudieran fortalecer al amparo de la presencia en el poder del islamismo político.

Entre las consecuencias regionales e internacionales derivadas de la situación de Libia queda por mencionar las secuelas dejadas sobre el Sahel. Tras la intervención militar de la OTAN, en las condiciones mencionadas, no se planificó ninguna misión para garantizar el mantenimiento de la seguridad una vez terminado el conflicto. Esto ha favorecido que la inestabilidad se extienda por el sur de Libia traspasando sus propias fronteras. Estas circunstancias han dado lugar al tráfico de armamento procedente del escenario del conflicto por toda la zona, que ha servido para el rearme del movimiento tuareg y ha fortalecido la acción de al-Qaeda en el Magreb Islámico. La consecuencia, más directa y a su vez la menos esperada, ha sido la acción del Movimiento Para la Liberación de Azawad en Mali, que ha ocasionado la división territorial de este Estado. El norte del país ha pasado a ser controlado por movimientos islamistas y grupos terroristas. La gravedad de estas circunstancias ha terminado por forzar una intervención de Francia y la de una Fuerza Africana – Afisma – procedente de la CEDEAO (Comunidad Económica de los Estados de África Occidental), auspiciada por Naciones Unidas. Igualmente la Unión Europea ha puesto en marcha una misión de apoyo logístico y entrenamiento para las Fuerzas Armadas de este país – EUTM Mali.

Todo este despliegue internacional habla por sí sólo de la amenaza que estas circunstancias significan tanto para la zona saheliana como para los países del Magreb, e incluso para Europa. Si ya de por sí este hecho resulta de enorme gravedad, se debe considerar

25 Para profundizar puede consultarse: B. Mesa (2012). “La azarosa transición en Libia”. *Documentos de opinión* n.º 26/12, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

la trascendencia que puede tener en unos momentos de cambios revolucionarios como los que están viviendo las sociedades magrebíes. Por tanto, este elemento se añade a la complejidad de cualquier análisis que pretenda exponer los posibles escenarios futuros tras la “primavera árabe”.

La Resolución de la Crisis Siria

La coyuntura por la que atraviesa la sociedad siria, envuelta en una guerra civil, ha supuesto el “desgaste” de las revueltas árabes, no sólo por lo que sucede en el interior del país, sino además, por lo que ha representado de cara a la actuación de la comunidad internacional. Ambas cuestiones han hecho crecer ese escepticismo del que dábamos cuenta al inicio de este análisis sobre el porvenir de los pueblos árabes.

En lo relativo al papel que la comunidad internacional está desempeñando respecto a Siria, éste plantea una enorme paradoja respecto a las posiciones que fueron tomadas en el caso libio: la búsqueda de una salida diplomática, a lo que empezó considerándose una crisis, responde a dos planteamientos distintos. Por un lado, la experiencia de la actuación en Libia, que ya se ha comentado; y por otro, las implicaciones regionales que pudiera tener una intervención en Siria. Aunque estos planteamientos explican la reticencia internacional al uso de la fuerza, no la justifican en relación a lo que fueron los criterios humanitarios que se barajaron en las organizaciones internacionales al más alto nivel en el caso anterior. Representan una buena muestra de la falta de coherencia que caracteriza a la política internacional.

Por otra parte, los resultados de la opción diplomática no han sido los deseados. Tras los reiterados fracasos del Plan de Kofi Annan, enviado especial de Naciones Unidas, los observadores internacionales se retiraron del país a partir de mediados de agosto de 2012. Las conclusiones de esta misión de observación han evidenciado la ejecución de crímenes de guerra por ambas partes, los llamados rebeldes y las Fuerzas Armadas vinculadas al régimen de al-Assad. Cabe señalarse como elemento significativo la decisión tomada por la Organización para la Cooperación Islámica (OCI) al expulsar de su seno al Gobierno de Siria. Ello viene a sumarse a las diferencias soterradas entre sunníes y chiíes, puesto que la presencia de Irán en el seno de dicha organización no ha podido impedir la decisión encabezada por Arabia Saudí.

Los escenarios futuros que se podrían dar en Siria resultan cruciales para el país, pero también para el orden regional e internacional:

- Si sobrevive el régimen de Bashar al-Assad, el mensaje que de ello se desprende para el resto de los Gobiernos estará asociado al uso de la fuerza como medio para mantenerse en el poder ante la “pasividad” internacional. Por tanto, supone un precedente que deja una enseñanza muy negativa para aquellas sociedades que esperaban un cambio profundo tras la “primavera árabe”. De ahí que se haya hablado de una solución del tipo de la yemení. Esta opción posiblemente no contribuirá a disminuir la tensión, ni la incertidumbre, en una zona enormemente sensible a los intereses internacionales. A medida que pasa el tiempo este escenario se antoja cada vez menos probable.

- Por el contrario, si se produce un cambio de régimen en Siria afectará a toda la región. ¿Qué se puede esperar entonces?:

Las primeras repercusiones se aprecian ya en el Líbano, país en el cual la confrontación entre prosirios y antisirios se extiende entre la sociedad. Esta circunstancia eleva el clima de intranquilidad interna, pues es inevitable el recuerdo de los factores que originaron la guerra civil en la década de los setenta. Como ahora sucede con los refugiados sirios, entonces ocurrió con los palestinos, expulsados por Jordania a raíz de los sucesos del “septiembre negro” en 1970, en el que se fraguó un conflicto fratricida que se prolongó por más de dos décadas.

Por otra parte se debe señalar cómo la cuestión de los refugiados sirios implica otras connotaciones. A la labor humanitaria internacional que requiere esta población, que recaía sobre ONG,s como la Cruz Roja Internacional, Médicos sin Fronteras, etc. se han sumado otras de corte salafista, que se valen de esta asistencia para su expansión doctrinal.

La alteración del régimen en Siria puede afectar a los intereses de Irán, que están íntimamente relacionados con Siria y el Líbano a través del Gobierno de Damasco y de Hezbollah.

La coyuntura interna e internacional de Irán, por sí sola, crea un contexto de difícil solución debido a la cuestión nuclear, al que ahora se suma el clima generado por su aliado en Oriente Próximo. La desaparición de los alauíes del poder en Siria constituiría un duro golpe para la influencia iraní en la región. De ahí que Ahmadineyad haya sido el principal aval del presidente al-Assad. Como se ha comentado, esta alineación sirio-iraní ha sido la razón del apoyo saudí a la oposición siria, a la vez que ha servido para frenar la intervención armada internacional.

De igual modo, si unas líneas más arriba nos referíamos a la forma de penetración saudí en el Líbano, se debe recordar también la capacidad de penetración social chií en aquel país a través de Hezbollah, movimiento que cuenta con la financiación iraní.

El posible debilitamiento de la posición regional de Irán desata diversas alarmas. Entre ellas, por parte del presidente Ahmadineyad, la necesidad de buscar nuevos aliados internacionales, lo que vendría a potenciar su decisión de promover un “frente energético” con países de Iberoamérica como Venezuela. No obstante, ésta no es la repercusión más trascendental del conflicto sirio sobre Irán. Mucho más peso adquieren los acontecimientos en cuanto a la relación de éste con Israel.

Los efectos del triángulo “Siria-Irán-Israel” afectan a la región en su conjunto. En Israel, la guerra de Siria ha disparado la tensión social y el nerviosismo del Gobierno de Netanyahu. El temor a una intervención iraní en Siria ha reforzado la voluntad israelí de anticiparse en un ataque contra Irán. No es nueva esta decisión, pues ha sido concebida dentro de los planes para frenar la expansión nuclear iraní, pero el contexto sirio se muestra como el que pudiera ocasionar la ejecución de un ataque planificado desde hace tiempo. Esta tesitura a su vez provoca la división interna de la sociedad y políticos israelíes.

El conflicto sirio también afecta a los israelíes por sus repercusiones en relación con los palestinos. Desde 2006 hasta el estallido de la “primavera árabe”, el movi-

miento islamista palestino Hamas había estrechado sus lazos con Hezbollah en el Líbano. A la vez había encontrado una acogida favorable por parte del Gobierno de al-Assad, por lo que estableció su oficina exterior en Damasco. A partir de 2011, las nuevas circunstancias han favorecido el cambio de posiciones internas entre los propios palestinos. De hecho, a la espera de que las transformaciones regionales pudieran beneficiar las negociaciones palestino-israelíes, Ismail Haniya, líder de Hamas, optó primero por un acercamiento al presidente de la Autoridad Palestina, Mahmud Abbas, y después, a Ghanuchi de Ennahda en Túnez y a Mursi de los Hermanos Musulmanes en Egipto.

Tras la crisis siria, el movimiento islamista palestino se ha visto en la disyuntiva de tener que posicionarse en apoyo del régimen de al-Assad, lo que volvería a distanciarle de las otras facciones palestinas y de los islamistas de la Hermandad, o mantenerse en la nueva línea²⁶. El pronunciamiento en uno u otro sentido está dando lugar a una fragmentación social, que explica el aumento de la violencia en la franja de Gaza y la península del Sinaí.

Otra de las implicaciones que tiene para Israel la situación de Siria es la presión que ésta ejerce sobre los Altos del Golán, donde después de años de contención se han producido choques entre ciudadanos sirios y el Ejército israelí. Las negociaciones que se habían emprendido en el ámbito del Proceso de Paz, a través de la mediación turca, se han visto definitivamente frustradas.

Para Turquía la inestabilidad en Siria ha tenido un efecto inmediato: la llegada masiva de refugiados. Sin embargo, un cambio de régimen en Damasco puede comportar ventajas importantes para el papel regional que el Gobierno de Ankara pretende desempeñar. El estallido de la “primavera árabe” ha significado para los turcos la posibilidad de convertirse en un actor relevante en el mundo árabe como potencia musulmana. Los logros alcanzados por Turquía son limitados, pero en cualquier caso se ha abierto una puerta para aumentar su influencia. El primer ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, se ha adelantado a costear la recuperación económica de los nuevos regímenes post-revolucionarios, como es el caso de Túnez, Egipto o Libia, encontrando en estos países las oportunidades que tanto le obstaculiza la Unión Europea. Pero además, pretende consolidar sus vínculos al presentar su modelo de gobernanza como marco de referencia para los Hermanos Musulmanes, ahora en ascenso²⁷. Precisamente, es en este aspecto en el que podría alcanzar una mayor ventaja si se produjese la sustitución del régimen sirio, pues entonces, con mucha probabilidad, será este movimiento el que se haga con el control del poder.

No obstante, todo apunta a que las aspiraciones turcas no se verán tan colmadas como se espera en el futuro, dado que la influencia de los países del Golfo en la misma región rivaliza con sus intereses. Como ha sucedido en otros países, una vez desplazado

26 Para profundizar puede verse: International Crisis Group (2012). “Light at the End of their Tunnels? Hamas & the Arab Uprisings?”. *Middle East Report* n.º 129.

27 Para profundizar puede consultarse: S. Nuñez de Prado (2011). “Cambios políticos en Egipto: la viabilidad del modelo turco en el país de los faraones”. *Ari* n.º 116/2011. Madrid: Real Instituto Elcano.

del poder al-Assad, será cuando llegue la oportunidad de calibrar la fuerza real del salafismo en Siria.

Las Otras “Primaveras Árabes”

A los escenarios descritos se suman otros que se han visto afectados por la “primavera árabe”, pero sus consecuencias no afectarán de forma tan decisiva al conjunto de la comunidad árabe e internacional como los analizados.

Los efectos de la “primavera árabe” han tenido carácter reformista en países como Marruecos y Jordania, en los que los Estados son monarquías, por lo que la legitimación dinástica ha servido en buena medida de freno para las revueltas. No obstante, los monarcas Mohamed VI Abudullah II que se reservan funciones importantes de Gobierno se han visto obligados a la introducción o aceleración de los cambios demandados por los ciudadanos de dichos países desde hace tiempo.

En Argelia, dos factores han servido para frenar las movilizaciones. Uno de ellos ha sido el complicado y dramático pasado histórico, muy presente aún entre la población, y el otro, la oportuna actuación del presidente Buteflika, que ya había acometido reformas que han contrarrestado el efecto contagio de las revueltas.

Otros Planteamientos Posibles

Expuesto todo lo anterior, en un estudio de posibles escenarios futuros, no queremos dejar de sugerir la posibilidad de que todos estos cambios pudieran traducirse en un sentido estabilizador del mundo árabe. Esta opción no se puede considerar a corto plazo, pero tampoco debe ser descartada en una visión mucho más amplia a largo plazo, como ya sucedió con los países del Este de Europa tras el final de la guerra fría.

En este sentido, existen algunos elementos que invitan a una visión mucho más positiva y que deben ser considerados:

- Las revueltas han sido resultado de unas circunstancias completamente nuevas. No responden a las tradicionales tensiones geopolíticas del mundo árabe, sino a otra tendencia novedosa: la necesidad de los ciudadanos de una mayor participación en el poder político. Por tanto, se trata de un fenómeno interno y generado desde la base social.
- Como resultado de lo anterior, se entiende que los cambios buscan una estabilidad basada en el mantenimiento de la legitimidad política, no en la prolongación del *statu quo* regional hasta ahora impuesto. Se trata de alcanzar nuevos sistemas de gobernanza, sin que sea prioritario conservar las relaciones internacionales existentes hasta el momento.
- Por ello, se debe pensar en los efectos que puede ocasionar la instalación de gobiernos islamistas en el poder. Este hecho podría resultar positivo desde el punto de vista del favorecimiento de la cooperación sur-sur, pues la presencia de estos sectores en la toma de decisiones políticas podría impulsar la integración del Magreb y la del mundo árabe en su conjunto. Sin embargo, ello tendrá un fruto positivo o no dependiendo de quién esté detrás de los procesos de transición. Si son

las potencias del Golfo, este empuje del islamismo político, que actualmente tiene visos de ser transitorio y moderado, podría radicalizarse y cambiar el porvenir de la región. Ahora bien, si son otras potencias occidentales, es muy probable que la fuerza islamista se vaya tamizando en los años venideros.

Significado de las Revueltas para la Unión Europea

Aunque las revueltas árabes hayan afectado a la posición de las grandes potencias en su conjunto, no procedemos ahora a analizar el horizonte que se presenta para éstas. Sin embargo, por lo comentado en el epígrafe anterior, nos detenemos en algunas conclusiones que pueden ser relevantes para el futuro de los países árabes mediterráneos, dependiendo de la reacción de la Unión Europea⁹.

Para los países europeos los cambios en los Estados del sur del Mediterráneo son esenciales. Precisamente en el Tratado de Lisboa de 2007, esta región aparece como prioritaria en la proyección exterior de la Unión Europea. Las iniciativas multilaterales que desde la organización se han desarrollado en las últimas décadas son bien conocidas. Las revueltas podrían trastocar la evolución de dichas iniciativas, lo que a su vez, tendría una repercusión sobre los países árabes.

En el tiempo transcurrido desde el inicio de la “primavera árabe”, se pueden apreciar ya algunas necesidades inmediatas:

- Es importante asimilar el impacto ocasionado por las revueltas, que provocó una especie de parálisis psicológica tanto en las sociedades europeas como en los ámbitos políticos.
- Es necesario conocer las aspiraciones y el funcionamiento de los nuevos actores que tomarán decisiones en las relaciones intramediterráneas desde ahora en adelante.
- La propia naturaleza de estas relaciones está destinada a transformarse bajo criterios más igualitarios, con lo cual se prevé un aumento de la complejidad, pero también de la dignidad que las caracterice.
- La Unión Europea no debe renunciar a mostrarse como modelo social en la aplicación de valores relacionados con los Derechos Humanos, pues además, en los países árabes existen amplios sectores laicos, para los cuales, esta referencia constituye la base principal para esos modelos de gobernanza ahora en proceso de diseño.
- A largo plazo, la mejor contribución europea a la “primavera árabe” sería el impulso de su propia “revolución energética”, fundamentada en el desarrollo de energías alternativas. Una reducción de la dependencia energética forzaría a una diversificación económica de los países productores de petróleo, lo que probablemente ayudaría a un reparto más racional y justo de sus riquezas. Igualmente, los países árabes no productores, disminuirían su relación con las potencias del Golfo, lo cual aumentaría sus posibilidades de democratización al verse mermada la influencia de éstas.

Conclusión

Este repaso de las distintas situaciones en las que se encuentran las revueltas árabes, demuestra que, pasados dos años de su inicio, sigue siendo escaso el tiempo transcurrido para poder descifrar cómo será el futuro de los Estados árabes. No obstante, lo sucedido permite llegar a algunas conclusiones fundamentales:

- Es el inicio de una nueva fase, surgida a raíz de cambios rotundos en las mentalidades, por lo que se puede considerar que será difícil la aceptación nuevamente de regímenes autoritarios allí donde han sido derrocados. Los países árabes ahora están destinados a crear su propio modelo de gobernanza.
- La instalación de regímenes democráticos en el poder, obligados a convivir con las tendencias islamistas, no podrá concebirse de forma idéntica a lo que se conocen como tales en el mundo occidental. Ello no es incompatible con el respeto a la pluralidad y el Estado de derecho.
- El éxito o fracaso de la creación de democracias en los países árabes no será únicamente el resultado de la coyuntura interna de cada país, sino que a su vez estará en conexión con el resultado de los procesos regionales tanto en el Magreb como en Oriente Próximo.
- Los Estados del Golfo, más allá de los aspectos económicos, están dispuestos a ocupar un lugar relevante en la nueva configuración de los regímenes árabes. Esta realidad creará tensiones sociales importantes hasta que los sectores salafistas encuentren su ubicación en los nuevos marcos constitucionales.

Es evidente que no se puede hablar de un futuro común a corto plazo, pero más allá de esto, intentar concluir cuál será el porvenir de los Estados árabes por ahora no responde más que a un ejercicio intelectual voluntarioso.

Três Notas sobre a Promoção da Democracia

Carlos Gaspar

Mestre em Ciências Políticas e Relações Internacionais pelo Institut d'Etudes Politiques de Paris, é atualmente Professor Auxiliar Convocado no Departamento de Estudos Políticos da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (FCSH/UNL) e Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa. É também Assessor do Instituto de Defesa Nacional e Assessor do Conselho de Administração da Fundação Oriente.

O tema proposto – os Estados Unidos, a União Europeia e as potências emergentes face à promoção da democracia – pode ser tratado em torno de três questões específicas.

A primeira questão diz respeito ao tema propriamente dito – as posições dos Estados Unidos, da Europa Ocidental e das potências emergentes sobre a promoção da democracia. Nesse contexto, é preciso referir as divergências que separam as opiniões públicas dos Estados Unidos e da União Europeia em relação à promoção da democracia, que têm tido um impacto forte e direto na evolução das políticas oficiais.

A opinião pública norte-americana mudou a seguir à invasão do Iraque e à *débâcle* da ocupação norte-americana e o número de pessoas que manifestavam nas sondagens a sua disponibilidade, ou a sua vontade, para que os Estados Unidos se empenhassem na promoção da democracia fora de portas diminuiu bruscamente nos últimos anos. Segundo a sondagem anual do *German Marshall Fund, Transatlantic Trends*, essa viragem parece ter ocorrido entre 2005 e 2008. Em 2005, ainda havia uma maioria de norte-americanos a favor da promoção da democracia, mas em 2008 esse número já tinha baixado para 38%. e essa posição mantém-se inalterada em 2011. Ao contrário, os europeus não receberam a lição do Iraque: em 2005, 70% dos europeus eram a favor da promoção da democracia noutros países e esse número mantinha-se praticamente invariável – baixou um ponto para 69% – seis anos depois.

As sondagens revelam uma divergência clara e paradoxal: os Estados Unidos têm mais meios para intervir e maior relutância em intervir, os europeus têm menos meios para intervir e tanto mais vontade de intervir.

As reservas dos Estados Unidos aumentam quando se põe a questão de assumir responsabilidades numa situação de conflito. Em 1999, as sondagens norte-americanas mostravam uma maioria robusta a favor da intervenção no Kosovo, ao passo que, em 2012, só 25% acham que os Estados Unidos deveriam intervir na Síria, onde a guerra civil prolongada criou uma situação humanitária ainda mais dramática do que a ameaça de “limpeza étnica” na antiga província albanesa da Sérvia. No caso da Líbia, em 2011,

apenas 27% dos norte-americanos eram a favor de uma intervenção militar, um número ainda mais baixo do que o da *Transatlantic Trends*, onde se tratava apenas de promover a democracia em abstrato e não de uma intervenção armada num teatro de guerra. É certo que, segundo a edição de 2012 da *Transatlantic Trends*, 49% dos norte-americanos aprovaram, *a posteriori*, a intervenção na Líbia, mas, justamente, os Estados Unidos deixaram o essencial da intervenção militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte nas mãos do Reino Unido e da França e a deposição do regime autoritário fez-se sem baixas nas forças ocidentais, que não enviaram tropas para combater no terreno.

Nesses vários sentidos, há uma crise na promoção da democracia uma vez que a principal potência democrática está cada vez menos interessada e menos disponível para intervir nesse domínio de uma forma robusta, incluindo a possibilidade de recorrer a meios militares para depor um regime autoritário.

Pela sua parte, todas as potências emergentes têm uma séria aversão à promoção da democracia, que é partilhada tanto pelas autocracias, como pelas democracias. Nessa matéria, a Índia e o Brasil, tal como a Turquia, a Indonésia ou a África do Sul, estão muito mais próximas das posições da Rússia e da China do que da linha seguida pelos Estados Unidos e pelos países da Europa Ocidental no pós-Guerra Fria.

São duas as razões principais que justificam essa ausência de solidariedade entre as democracias na política internacional. A primeira tem a ver com a identificação entre a promoção da democracia e as estratégias internacionais dos Estados Unidos e dos Estados da Europa Ocidental: verdadeira ou falsa, essa identificação existe nas percepções das elites das democracias emergentes, o que leva a uma rejeição da promoção da democracia como uma estratégia e como uma retórica de legitimação da intervenção externa dos assuntos internos dos países periféricos ou em dos países em desenvolvimento.

A outra razão tem a ver com a questão crucial da soberania dos Estados. Todas as potências democráticas emergentes, como a Índia, o Brasil, a Turquia ou a Indonésia, são fortemente soberanistas e defendem a soberania nacional como um valor sagrado e constitutivo dos Estados modernos. Portanto, são, por princípio, contra as estratégias da ingerência humanitária, cuja finalidade é sempre a deposição dos regimes autoritários responsáveis por actos excessivos de repressão contra as suas populações. As intervenções humanitárias são vistas como um instrumento das estratégias internacionais dos Estados Unidos e das democracias europeias.

A oposição às intervenções humanitárias ficou patente, logo em 1999, no caso do Kosovo. Nessa altura, a Rússia conseguiu reunir não só a China, mas também a Índia, para denunciar a intervenção da Aliança Atlântica contra a Sérvia, sem mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas. (Todavia, na mesma altura, a Rússia e a China não se opuseram à formação da Força de Intervenção australiana em Timor-Leste para pôr fim ao levantamento das milícias pró-indonésias e completar a retirada do Exército indonésio depois do *referendum* a favor da independência). No caso da intervenção na Líbia, a Índia e o Brasil estiveram ao lado da China e da Rússia (e da Alemanha) que se abstiveram na aprovação da resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas

que tornou possível uma intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte e a deposição do regime autoritário local.

Essa clivagem é um dos problemas mais sérios da política internacional, no sentido em que a força crescente das potências emergentes pode prejudicar a ordem liberal internacional assente na defesa dos direitos humanos e da democracia.

A segunda questão refere-se à “Primavera árabe”, que veio pôr à prova as políticas de promoção da democracia das democracias ocidentais. Neste processo, durante os últimos meses, as democracias ocidentais passaram de um extremo ao outro. Depois de mostrarem um excesso de zelo notável na defesa das autocracias nacionalistas a pretexto de resistir à ascensão do islamismo, os Estados Unidos e os seus aliados europeus passaram a defender a deposição dos seus antigos aliados árabes e a proclamar com zelo idêntico o seu apoio à democratização. As democracias ocidentais, designadamente os Estados Unidos, não se lembraram do precedente do Xá do Irão e esqueceram-se de que não é boa política deixar cair os aliados: a França na Tunísia virou as costas a Ben Ali e os Estados Unidos no Egito não quiseram sequer resgatar Hosni Mubarak.

A resposta política das democracias ocidentais à “Primavera árabe” tem sido, e talvez fosse inevitável que assim fosse, fortemente incoerente. Desde logo, no Bahreïn, apoiaram a repressão da monarquia sunita contra a maioria xiita a pretexto de interesses estratégicos incontornáveis. Mas os mesmos interesses não impediram os mesmos Estados de assistir à deposição do Presidente Mubarak, sem tentarem garantir a sobrevivência do regime pretoriano. Por outro lado, no Egito e na Tunísia as potências ocidentais passaram a defender o reconhecimento dos resultados eleitorais, quaisquer que fossem, mesmo se entregassem o poder às forças mais radicais da Irmandade Muçulmana ou aos partidos *jihadistas*. No passado, na Argélia e nos territórios palestinianos, os aliados ocidentais tinham-se recusado a reconhecer os resultados de eleições razoavelmente limpas que deram o poder à Frente Islâmica da Salvação (FIS) e ao Hamas, cujas credenciais liberais não eram nem melhores, nem piores, do que as dos partidos que ganharam as últimas eleições na Tunísia e no Egito. Por último, as potências ocidentais, que se recusaram durante anos a intervir no Darfur para pôr fim a uma terrível catástrofe humanitária, decidiram subitamente intervir na Líbia, quando a população de Benghazi se levantou e ficou à mercê das forças armadas do Coronel Ghadafi. Há uma dificuldade evidente em estabelecer critérios estáveis de intervenção e a opinião dominante, tanto do lado ocidental, como no Médio Oriente e no Norte de África, é certa quando critica uma trajetória errática por parte das potências ocidentais.

O caso da Líbia é um precedente grave, uma vez que, com ou sem autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a legitimidade da intervenção militar ocidental é contestável. Havia alternativas a uma intervenção militar da Aliança Atlântica para garantir a segurança da população de Benghazi e mesmo para apoiar a oposição interna. Para o bem e para o mal, a Síria mostra que existem alternativas: os corredores humanitários, o apoio aos refugiados nos países limítrofes e a intervenção das potências regionais – a Turquia num caso, o Egito no outro. Nada disso foi sequer tentado no caso da Líbia, onde se passou diretamente para a intervenção militar que deu a vitória das armas a uma

constelação heterogênea de forças tribais e sectárias que não podia ter tomado o poder sem a ação decisiva das forças da Aliança Atlântica. Mas as democracias ocidentais não estão presentes no terreno para garantir a ordem e a segurança e impedir que as consequências diretas da sua intervenção militar não signifiquem uma situação de instabilidade recorrente e prolongada que pode pôr em causa a integridade e a sobrevivência da Líbia.

A terceira e última questão tem a ver com o futuro da promoção da democracia. A promoção da democracia é essencial para defender, não apenas os valores, mas também os interesses estratégicos e políticos das democracias, velhas ou novas, emergentes ou decadentes, ocidentais ou orientais.

No curto prazo, os processos de democratização têm riscos evidentes e podem provocar guerras civis, como na Líbia, ou impor a vitória de forças antiocidentais, como no Egito e na Tunísia. Mas, no longo prazo, a instalação de democracias liberais, nomeadamente em regiões onde, salvo Israel, praticamente não existem regimes democráticos, como é o caso do Médio Oriente e do norte de África, é a melhor forma de garantir a neutralização duradoura dos extremismos, a legitimidade política dos regimes e a estabilidade dos Estados nacionais. Não há nenhum caso de um “Estado falhado” que tenha sido uma democracia pluralista e a multiplicação dos “Estados falhados” é um dos problemas principais da segurança internacional.

As transições políticas, incluindo as transições democráticas, são processos perigosos. Há uma literatura académica importante sobre essa matéria, posterior à transição revolucionária portuguesa, nomeadamente sobre as transições pós-comunistas na Jugoslávia. Mas os Portugueses conhecem, por experiência própria, os riscos da democratização. Depois do golpe de Estado militar de 25 de Abril de 1974 e até à institucionalização de uma democracia constitucional, Portugal esteve várias vezes no limite da confrontação e da guerra civil. Não obstante, a institucionalização da democracia é crucial para os valores e os interesses de segurança das potências que defendem a estabilidade internacional e a ordem liberal.

Para lá das divergências, as democracias não só são os regimes que melhor garantem a estabilidade política do Estado, mas são também aliados permanentes, pelo menos no sentido negativo de que nunca se encontram em lados opostos nas questões decisivas da política internacional.

Dito isso, não é legítimo recorrer às intervenções humanitárias senão nos casos de extrema violência e não como um método normal de mudança de regime ou de promoção da democracia. No mesmo sentido, é preciso separar a promoção da democracia das políticas oficiais dos Estados. As democracias, emergentes ou decadentes, têm de continuar a tratar com os novos e os velhos autoritarismos: os Estados Unidos têm de tratar com a China e com a Rússia, a África do Sul com o Zimbabwe, o Brasil com Cuba e a Turquia com o Irão e com a Síria. Tentar impor aos países democráticos a promoção da democracia contra os seus interesses nacionais é uma política pouco realista que pode prejudicar a racionalidade das suas estratégias nacionais e pôr em causa o futuro da promoção da democracia, que continua a ser um valor constitutivo da ordem internacional do pós-Guerra Fria.

Para garantir o futuro da promoção da democracia deve-se reconhecer a sua importância, não só para defender os valores e os interesses das democracias, mas também para impedir a formação de uma coligação do conjunto das potências emergentes contra as democracias ocidentais. E para encontrar uma nova fórmula e abrir um novo ciclo de promoção da democracia é preciso respeitar três condições que pressupõem outras tantas mudanças nas velhas políticas.

A primeira condição é aceitar o *apport* das democracias emergentes para as políticas de promoção da democracia. É preciso ter uma visão cosmopolita da promoção da democracia e aceitar que as democracias ocidentais não são as únicas que sabem defender os valores universais da democracia e da liberdade. Também pode haver uma maneira indiana, uma maneira brasileira ou até uma maneira indonésia de defender os mesmos valores da liberdade, do direito e do pluralismo político e parece ser necessário dar um passo em frente para sair da fortaleza ocidental para procurar uma linha internacional no domínio da promoção da democracia.

A segunda condição é construir uma coligação alargada das democracias assente na defesa comum dos valores democráticos na ordem liberal internacional. Não vale a pena gastar muito tempo com instituições sem credibilidade, como a Comunidade das Democracias, mas há espaço para edificar, passo a passo, uma verdadeira comunidade internacional das democracias, incluindo as democracias europeias e asiáticas, americanas e africanas, ocidentais e orientais, para poder garantir que há um futuro para a promoção da democracia na ordem internacional.

A terceira condição é “portugalizar” as políticas de promoção da democracia. O caso português é um caso notável em que se mobilizaram os meios da sociedade civil democrática transnacional para defender a democracia. Não foram os Estados que se empenharam diretamente na promoção da democracia em Portugal. A Comunidade Europeia não fez nada de relevante para defender a promoção da democracia em Portugal. A Aliança Atlântica pouco ou nada fez de relevante para promover a democracia em Portugal durante a transição revolucionária. Mas as fundações políticas alemãs foram decisivas na criação dos partidos democráticos portugueses, os sindicatos europeus e norte-americanos sustentaram o pluralismo sindical, e a Internacional Socialista e os partidos políticos europeus mobilizaram a opinião pública a favor da democracia portuguesa. As fundações, os partidos, os sindicatos, as organizações de direitos humanos, as universidades, os movimentos ecologistas são os instrumentos essenciais para a promoção da democracia na ordem internacional.

Se for possível cumprir essas condições, a promoção da democracia pode ter um futuro. Se não tiver um futuro, é difícil impedir a divisão entre as democracias e a formação de uma coligação revisionista contra a ordem liberal. Nesse sentido, a questão da promoção da democracia passou a ter um valor estratégico essencial.

AS REVOLTAS ÁRABES E A DEMOCRACIA NO MUNDO

O estudo das mudanças políticas e o acompanhamento da evolução dos regimes nas várias regiões do globo é crucial para a análise das tendências e das ameaças e riscos à segurança nacional. No dia 26 de Abril de 2012, o IDN organizou um seminário internacional intitulado “As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo”, com painéis sobre transições democráticas, a situação no mundo árabe e a promoção da democracia. O seminário contou com a intervenção de altos funcionários, antigos responsáveis políticos e académicos especializados em processos de democratização e na análise do mundo árabe e do Médio Oriente. São precisamente esses contributos que aqui se reúnem.

