

Introdução

PATRÍCIA JERÓNIMO

As revoltas populares no mundo árabe – que os observadores ocidentais entusiasticamente designaram *Primavera Árabe*, evocando o optimismo das primaveras europeias de 1848 e de 1968 – tiveram início há já quase três anos, mas o desfecho dos processos de transição (ou abertura) democrática então desencadeados continua muito incerto, tal como continuam a ser muitas as incertezas sobre a interpretação a fazer e a resposta a dar pela comunidade internacional perante esta sequência de acontecimentos, no mínimo, surpreendente. Assistimos à saída das populações à rua para exigirem “pão, liberdade, justiça social e dignidade”, numa sucessão de manifestações pacíficas que, inspiradas pelas manifestações da Tunísia e do Egipto, se estenderam de Marrocos até ao Iémen em poucos meses. Assistimos à deposição de líderes históricos, aparentemente inamovíveis, e à realização de eleições livres (as primeiras em várias décadas, para alguns dos países), bem como à introdução de reformas políticas e económicas destinadas a aplacar o descontentamento popular e a prevenir novas quedas de regime. Assistimos à ascensão dos grupos islamistas, admitidos ao jogo político oficial depois de muitos anos de clandestinidade e vencedores de quase todos os processos eleitorais em que participaram, mas também, mais recentemente, no Egipto, a um golpe militar que afastou o Presidente democraticamente eleito e lançou a perseguição contra a Irmandade Muçulmana, fazendo temer uma “outra Argélia” e o regresso dos grupos islamistas, novamente fragilizados, a estratégias não

democráticas¹. Assistimos a uma escalada das tensões étnicas e sectárias e à eclosão de duas guerras civis, uma das quais ainda sem fim à vista. E assistimos ao realinhamento das forças políticas no norte de África e no Médio Oriente, com a emergência de novos protagonistas e um reavivar do velho cisma entre sunitas e *shiitas*, provocado pela guerra civil síria². Nenhum país escapou incólume ao desassossego social e político trazido pelas revoltas populares. O cenário na região é extremamente diversificado, mas a impressão geral é de grande instabilidade³.

Há quem diga que a Primavera Árabe falhou. Temos uma guerra civil na Síria e o risco de uma nova ditadura militar no Egipto, onde foi reinstituído o estado de emergência e decretado o encerramento de várias estações de televisão e outros meios de comunicação social⁴. A curta experiência dos islamistas no governo do Egipto, apesar do seu mandato democrático, foi

¹ Cfr. Álvaro de VASCONCELOS, “Avoiding Algeria in Egypt”, in *Project Syndicate*, edição de 06.07.2013, texto disponível em <http://www.project-syndicate.org/commentary/how-egypt-can-avoid-the-fate-of-algeria-in-1992-by--lvaro-d--vasconcelos> [08.07.2013]; Joschka FISCHER, “The struggle for Middle East Mastery”, in *Project Syndicate*, edição de 27.08.2013, texto disponível em <http://www.project-syndicate.org/commentary/revolution-and-counter-revolution-in-the-middle-east-by-joschka-fischer> [09.09.2013]; Javier SOLANA, “The Middle East Turmoil Trap”, in *Project Syndicate*, edição de 22.09.2013, texto disponível em <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-egyptian-coup-and-middle-east-security-by-javier-solana> [24.09.2013].

² Cfr. Javier SOLANA, “Waking from the Middle East Nightmare”, in *Project Syndicate*, edição de 30.08.2013, texto disponível em <http://www.project-syndicate.org/commentary/change-in-iran-and-the-future-of-the-middle-east-by-javier-solana> [09.09.2013]; Jean-Marie GUÉHENNO, “The West’s second chance in Syria”, in *Project Syndicate*, edição de 23.09.2013, texto disponível em <http://www.project-syndicate.org/commentary/reframing-the-west-s-strategy-in-syria-by-jean-marie-gu-henno> [24.09.2013]; Bassel F. SALLOUKH, “The Arab Uprisings and the geopolitics of the Middle East”, in *The International Spectator*, vol. 48, n.º 2, 2013, pp. 32-46.

³ Cfr. Emiliano ALESSANDRI e Nora Fisher ONAR, “The changing landscape of the Arab world and implications for the EU and Turkey”, in *The German Marshall Fund of the United States Policy Brief*, Novembro, 2012, p. 1, texto disponível em http://www.gmfus.org/wp-content/blogs.dir/1/files_mf/1353000704Alessandri_FisherOnar_ChangingLandscape_Oct12.pdf [08.12.2012].

⁴ Cfr. Khaled M. Abou EL FADL, “The perils of a ‘people’s coup’”, in *The New York Times*, edição de 07.07.2013, texto disponível em http://www.nytimes.com/2013/07/08/opinion/the-perils-of-a-peoples-coup.html?_r=0 [08.07.2013]; Shadi HAMID, “A future worse than Mubarak’s reign”, in *The New York Times*, edição de 14.08.2013, texto disponível em <http://www.nytimes.com/roomfordebate/2013/08/14/is-this-the-end-of-the-arab-spring/a-future-worse-than-mubaraks-reign> [16.08.2013].

marcada por táticas repressivas reminiscentes do regime de Hosni Mubarak e revelou-se incapaz de promover um diálogo político inclusivo e de levar a cabo as necessárias reformas económicas⁵. Na Líbia, o governo tem tido grandes dificuldades em estabelecer a ordem e a segurança pública, como demonstrado pelo ataque terrorista ao consulado dos Estados Unidos em Benghazi, em Setembro de 2012, e debate-se com profundas divisões internas, regionais e étnicas, que fragilizam a sua autoridade e complicam substancialmente o processo constituinte em curso⁶. No Iémen, o ex-vice-presidente de Ali Abdullah Saleh foi o único candidato admitido às eleições presidenciais e o novo governo, extremamente frágil, tem de lidar com um cenário político muito fragmentado e violento, com uma revolta *shiiita* no norte, um movimento de secessão no sul e o controlo de largas parcelas do território por poderosas milícias armadas⁷. Mesmo a Tunísia, que continua a ser a mais bem sucedida das transições democráticas iniciadas com a Primavera Árabe, enfrenta crescentes tensões políticas, alimentadas pela desconfiança face ao partido islamista no poder e pelo recente assassinato de um líder da oposição, para além de assistir a um recrudescimento da insatisfação popular, perante a ausência de reformas económicas e a inoperacionalidade das instituições⁸. Na verdade, o afastamento dos velhos déspotas na Tunísia, no Egipto, na Líbia e no Iémen não implicou o correspondente afastamento das elites políticas, económicas e militares de que estes se rodeavam, nem a eliminação das estruturas

⁵ Cfr. Omar ASHOUR, “Egypt’s new revolution puts democracy in danger”, in *The Guardian*, edição de 07.07.2013, texto disponível em <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/jul/07/egypt-revolution-democracy-in-peril> [08.07.2013]; Anthony DWORKIN, *The struggle for pluralism after the North African revolutions*, Londres, European Council on Foreign Relations, 2013, pp. 5-6 e 13-20.

⁶ Cfr. Seth G. JONES, “The mirage of the Arab Spring: Deal with the region you have, not the region you want”, in *Foreign Affairs*, vol. 92, n.º 1, 2013, p. 58; Emiliano ALESSANDRI e Nora Fisher ONAR, “The changing landscape of the Arab world...”, *op. cit.*, p. 3; Anthony DWORKIN, *The struggle for pluralism after the North African revolutions*, *op. cit.*, pp. 6-7 e 31-36.

⁷ Cfr. Seth G. JONES, “The mirage of the Arab Spring...”, *op. cit.*, pp. 58-59.

⁸ Cfr. Hafez GHANEM, “Will Tunisia Follow Egypt?”, artigo de opinião publicado no *site* do Brookings Institute, em 25.07.2013, texto disponível em <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/07/25-tunisia-egypt-democratic-reform-ghanem> [27.07.2013]; Emiliano ALESSANDRI e Nora Fisher ONAR, “The changing landscape of the Arab world...”, *op. cit.*, pp. 3-4; Anthony DWORKIN, *The struggle for pluralism after the North African revolutions*, *op. cit.*, pp. 6 e 23-30; Alfred STEPAN e Juan J. LINZ, “Democratization theory and the ‘Arab Spring’”, in *Journal of Democracy*, vol. 24, n.º 2, 2013, pp. 25-26.

estaduais e das redes de influência que eles haviam construído e em que haviam alicerçado o seu poder⁹. Os níveis de corrupção continuam elevados e as reivindicações populares de mais emprego, maior estabilidade e maior liberdade continuam em larga medida por satisfazer¹⁰. Por outro lado, as monarquias árabes saíram praticamente ilesas das suas primaveras, tendo conseguido silenciar a contestação popular com reformas políticas e económicas mais ou menos simbólicas e com a distribuição de benesses, em muitos casos, sob a influência e com o generoso patrocínio da Arábia Saudita¹¹. Do mesmo modo, a Argélia, rica em recursos naturais, tem vindo a fazer concessões económicas – como o aumento dos salários dos trabalhadores do sector público e o levantamento de restrições à concessão de empréstimos bancários – para neutralizar os protestos e despolitizar os seus cidadãos, evitando, desse modo, a realização de genuínas reformas¹².

Todos estes desenvolvimentos são, sem dúvida, desanimadores, mas não justificam que declaremos o fracasso da Primavera Árabe e, muito menos, que concluamos que as populações do norte de África e do Médio Oriente são absolutamente incapazes de lidar com a democracia e estão, por isso, condenadas a viver sob regimes autoritários. É necessário ter perspectiva histórica. As revoltas populares de 2011 puseram em marcha processos de transformação social e política muito complexos, cujos efeitos demorarão vários anos, senão mesmo décadas, a fazer-se sentir. Como observa Anthony Dworkin, seria ingénuo – e falso em relação às experiências de democratização noutros lugares do mundo, incluindo o Ocidente – que esperássemos ter democracias estáveis e desenvolvidas passados apenas

⁹ O que leva muitos comentadores a evitar o termo *revoluções* para designar os acontecimentos na Tunísia, no Egipto e na Líbia. Cfr. Toby DODGE, “Conclusion: The Middle East after the Arab Spring”, in Nicholas Kitchen (ed.), *After the Arab Spring: Power shift in the Middle East?*, Londres, London School of Economics and Political Science, 2012, p. 64; Emiliano ALESSANDRI e Nora Fisher ONAR, “The changing landscape of the Arab world...”, *op. cit.*, pp. 1-2.

¹⁰ Cfr. Emiliano ALESSANDRI e Nora Fisher ONAR, “The changing landscape of the Arab world...”, *op. cit.*, pp. 1-2. Mesmo depois das mudanças de regime, a região que compreende o norte de África e o Médio Oriente continua a ser a menos livre do mundo, com a Freedom House a calcular que 72% dos países e 85% das pessoas ainda carecem de direitos políticos e liberdades civis básicos. Cfr. Seth G. JONES, “The mirage of the Arab Spring...”, *op. cit.*, p. 56.

¹¹ Cfr. Seth G. JONES, “The mirage of the Arab Spring...”, *op. cit.*, pp. 57-58 e 60-61. Sobre o carácter meramente simbólico das reformas empreendidas em Marrocos, na sequência dos protestos populares de Fevereiro de 2011, cfr. Ahmed BENCHEMSI, “Morocco: Outfoxing the opposition”, in *Journal of Democracy*, vol. 23, n.º 1, 2012, pp. 57-58.

¹² Cfr. Seth G. JONES, “The mirage of the Arab Spring...”, *op. cit.*, p. 57.

dois anos sobre a deposição de líderes autoritários que estiveram no poder durante décadas¹³. Se as nossas expectativas foram defraudadas, isso deve-se ao facto de serem expectativas irrazoáveis. Como sabemos por experiência própria, os processos de transição democrática são sempre longos, conturbados e violentos¹⁴. O optimismo expresso na designação *Primavera Árabe*, sendo porventura excessivo e reflexo de um certo eurocentrismo¹⁵, não é, de resto, inteiramente descabido. Algo de extraordinário aconteceu no norte de África e no Médio Oriente em 2011. Ainda que o caminho a percorrer seja tortuoso, não parece ser possível voltar atrás¹⁶. As barreiras

¹³ Cfr. Anthony DWORKIN, *The struggle for pluralism after the North African revolutions*, *op. cit.*, p. 10. Para uma análise muito crítica dos cépticos que afirmam o fim da Primavera Árabe e recordam com saudade a velha ordem autoritária, cfr. Sheri BERMAN, “The promise of the Arab Spring: In political development, no gain without pain”, in *Foreign Affairs*, vol. 92, n.º 1, 2013, pp. 64-67. Em idêntico sentido, ver, ainda, o editorial do *The Economist*, edição de 13.07.2013, intitulado “Has the Arab Spring failed?”.

¹⁴ Basta atentar nas experiências francesa, italiana e alemã. Cfr. Sheri BERMAN, “The promise of the Arab Spring...”, *op. cit.*, pp. 67-73. Cfr., igualmente, Emma BONINO, “The Arab Spring label is over. The Arab struggle for a better future is not”, in *The Guardian*, edição de 25.07.2013, texto disponível em <http://www.theguardian.com/commentisfree/2013/jul/25/arab-spring-label-future-west-democracy> [25.07.2013].

¹⁵ Ainda que seja muito evocativa aos ouvidos europeus, a designação *Primavera Árabe* sempre fez pouco sentido para os próprios árabes. Vale a pena notar que, para muitos árabes, a primavera é um conceito imaginado, porque estes só conhecem duas estações do ano – o inverno e o verão. No mundo árabe, a designação preferida para as revoltas populares é “despertar árabe” (*Arab awakening*). Outras designações têm vindo a ser propostas à medida que os acontecimentos no mundo árabe se revelam sempre mais complicados (“temporada árabe”, “tempo árabe”, “onda democrática árabe”), mas este é um exercício, em último termo, inútil, porque dificilmente conseguiremos captar numa simples fórmula o espírito do que está a acontecer no norte de África e no Médio Oriente. Cfr. Helena Pereira de MELO e Teresa Pizarro BELEZA, “Os direitos de participação política das mulheres na ‘Primavera Árabe’ vistos da Europa, no Verão de 2011”, in Marcelo Rebelo de Sousa *et al.*, *Estudos de homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2012, p. 926; Howard CHUA-EOAN, “Seasons in a turbulent year”, in *Time*, edição de 26.12.2011, p. 33; Emma BONINO, “The Arab Spring label is over...”, *op. cit.*; Tim MARSHALL, “‘Arab Spring’ is a misnomer”, in *The Spectator*, edição de 12.10.2012, texto disponível em <http://blogs.spectator.co.uk/coffeehouse/2012/10/arab-spring-is-a-misnomer/> [13.10.2012]; James L. GELVIN, “‘Spring’ uprisings are nothing new”, in *The New York Times*, edição de 14.08.2013, texto disponível em <http://www.nytimes.com/roomfordebate/2013/08/14/is-this-the-end-of-the-arab-spring/spring-uprisings-are-nothing-new> [16.08.2013].

¹⁶ Nesse sentido, cfr., entre outros, Joschka FISCHER, “Egypt after Morsi”, in *Project Syndicate*, edição de 26.07.2013, texto disponível em <http://www.project-syndicate.org/commentary/egypt-and-the-arab-world-after-morsi-by-joschka-fischer> [27.07.2013]; Emma BONINO, “The

do medo foram derrubadas e as populações árabes tomaram consciência da força da rua e da existência de alternativas reais aos regimes autoritários¹⁷.

Ainda é muito cedo para retirar quaisquer conclusões sobre a viabilidade dos processos de transição democrática em curso no mundo árabe. Estamos demasiado perto dos acontecimentos para compreender o seu significado em toda a sua complexidade, pelo que qualquer avaliação será sempre provisória¹⁸. Isto não obsta, naturalmente, a que reflectamos sobre os dados de que dispomos e que procuremos avaliar em que medida a comunidade internacional pode responder aos muitos desafios lançados pelas transformações a ocorrer no norte de África e no Médio Oriente. Foi com esse objectivo que, em Dezembro de 2011, o Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar, da Universidade do Minho, organizou uma conferência internacional, que reuniu académicos portugueses e estrangeiros e que contou com a participação de Sua Excelência o Embaixador da República do Egipto em Portugal, Hamdi Sanad Loza. Ao tempo, as principais preocupações dos observadores internacionais e dos protagonistas locais prendiam-se com a relutância dos militares egípcios em transferir o poder para líderes civis, com a ameaça de um “inverno islamista” em toda a região e com as irregularidades da intervenção militar da NATO na Líbia, à luz do Direito Internacional. A maioria dos alertas então lançados mantém inteira pertinência e actualidade – não há modelos nem roteiros democráticos que possam ser impostos do exterior às populações árabes, não é possível excluir os grupos islamistas do diálogo democrático e há que ter as maiores cautelas quando invocamos a *responsabilidade de proteger* para justificar uma intervenção militar internacional, sob pena de legitimarmos ingerências nos assuntos internos dos Estados, dirigidas, não à protecção das populações civis, mas à promoção de mudanças de regime.

Os textos reunidos neste livro correspondem, no essencial, ao conteúdo das comunicações proferidas no quadro da conferência internacional de Dezembro de 2011, ainda que a maioria tenha sido objecto de ulteriores

Arab Spring label is over...”, *op. cit.*; H. A. HELLYER, “The chance for change in the Arab world: Egypt’s uprising”, in *International Affairs*, vol. 87, n.º 6, 2011, p. 1322; Kenneth M. POLLACK, “Understanding the Arab Awakening”, in Kenneth M. Pollack *et al.*, *The Arab Awakening: America and the transformation of the Middle East*, Washington, The Brookings Institution, 2011, p. 7.

¹⁷ Cfr. Alfred STEPAN e Juan J. LINZ, “Democratization theory and the ‘Arab Spring’”, *op. cit.*, p. 29; James L. GELVIN, “‘Spring’ uprisings are nothing new”, *op. cit.*.

¹⁸ Cfr. Kenneth M. POLLACK, “Understanding the Arab Awakening”, *op. cit.*, p. 1.

desenvolvimentos e actualizações, como poderá verificar-se pelas datas de conclusão apostas no final de cada capítulo, que servem para localizar o leitor no horizonte temporal a que respeita a análise. Optámos por manter os textos na sua língua original – Português, Italiano e Inglês –, para assegurar a maior fidelidade possível à palavra dos respectivos autores. Pelo mesmo motivo, respeitámos a preferência dos autores dos textos em Língua Portuguesa no que respeita à observância ou inobservância das regras do Acordo Ortográfico em vigor.

A terminar esta introdução, cumpre-nos apresentar de forma muito breve os capítulos que se seguem e cuja ordem corresponde à sequência das comunicações apresentadas em Dezembro de 2011. Danilo Zolo fala-nos das implicações extremamente perniciosas da globalização para os direitos humanos, para a democracia e para a paz mundial, valores que estão a ser subalternizados aos interesses económicos e geoestratégicos das grandes potências, perante a incapacidade de reacção dos organismos e agências internacionais. Carlos Gaspar analisa as recentes intervenções militares na Líbia e no Mali (e a ausência de intervenção na Síria) à luz dos critérios definidos por Michael Walzer para a identificação das guerras justas e conclui que estas intervenções foram “limitadas, defensivas e necessárias” para garantir o *status quo* internacional, pelo que foram intervenções justas, ainda que se possa com bons motivos duvidar do seu carácter de intervenções humanitárias. Wladimir Brito dá-nos conta da evolução da ideia de “soberania como responsabilidade” no Direito Internacional, concluindo que os Estados já não podem escudar-se na sua soberania para escaparem impunes quando cometem atrocidades ou quando simplesmente descaram as suas populações, porque é precisamente essa soberania que os torna responsáveis, tanto no plano interno como no plano internacional, pela protecção das suas populações contra crimes de guerra e catástrofes de origem humana ou natural e que os incumbe de assegurar a essas populações *standards* mínimos em matéria de cuidados de saúde, educação, justiça, etc., ou seja, *segurança humana*. Abdullahi Ahmed An-Na’im explica-nos que é ilusório esperar que as revoltas no mundo árabe façam um percurso linear ou que repliquem modelos estrangeiros e diz-se preocupado com o papel que o Islão político poderá vir a desempenhar nos processos de transformação democrática em curso, atentas as graves implicações que certamente adviriam para os direitos humanos se a *Sharia* fosse imposta como lei estadual; ressalva, no entanto, que um tal risco não justifica a

exclusão dos islamistas da vida política dos respectivos países, em que estes devem ser autorizados a participar desde que respeitem as regras constitucionais e os direitos humanos. Hamdi Sanad Loza observa que a designação *Primavera Árabe* não foi escolhida pelas populações da região e enuncia uma série de questões em aberto sobre a interpretação a dar aos acontecimentos de 2011, no Egipto, e sobre a avaliação a fazer da resposta da União Europeia e da comunidade internacional perante as convulsões no mundo árabe, atenta sobretudo a intervenção militar na Líbia e a ausência de reacção face aos confrontos na Síria. Pedro Carlos Bacelar de Vasconcelos sublinha a duplicidade da comunidade internacional na interpretação da sua responsabilidade de proteger perante as guerras civis na Líbia e na Síria e censura a forma excessivamente distante e céptica como a Europa tem vindo a encarar as transformações democráticas no sul do Mediterrâneo, lamentando o desperdício desta que é uma oportunidade histórica para superar velhos ressentimentos e construir uma relação sólida de confiança e de cooperação com os nossos vizinhos. José Manuel Pureza analisa a origem do conceito de *responsabilidade de proteger* e a evolução do seu alcance na última década, para, à luz deste enquadramento, avaliar se a intervenção da NATO na Líbia terá contribuído para reforçar ou fragilizar a figura, acabando por concluir que esta intervenção implicou um retrocesso na dinâmica evolutiva que o discurso sobre a responsabilidade de proteger vinha a registar desde 2005, na medida em que a protecção dos civis se revelou uma cobertura pouco convincente para uma operação de *regime change* e o dever de assistência da comunidade internacional no reforço da capacidade institucional do Estado foi completamente ignorado. Maria de Assunção do Vale Pereira também analisa a intervenção da NATO na Líbia, mas fá-lo por referência aos conceitos de *intervenção humanitária* e de *intervenção democrática*, para demonstrar que o que se passou na Líbia não pode ser enquadrado em nenhum destes conceitos, desde logo, por se ter tratado de uma intervenção autorizada pelo Conselho de Segurança, ainda que o mandato tenha sido claramente excedido; depois de elencar os muitos aspectos insólitos que rodearam a intervenção na Líbia, a autora conclui que qualquer destes tipos de intervenção militar unilateral – seja humanitária, democrática ou outra – é sempre inadequado à protecção dos direitos do homem. Por fim, no último capítulo, analisamos o modo como a retórica dos direitos humanos foi incorporada nos discursos dos protagonistas da Primavera Árabe – mais nos discursos “pós-revolucionários”,

do que nos discursos “revolucionários”, na verdade –, chamando a atenção para a importância que os direitos humanos estão a ter no embate ideológico entre os partidos islamistas e os partidos secularistas sobre o lugar da *Sharia* nos novos textos constitucionais da Tunísia e do Egipto e também para o facto de esta abundância de referências aos direitos humanos, de parte a parte, não significar necessariamente que qualquer dos campos tenha destes direitos um entendimento semelhante ao que nós, no Ocidente, consideramos correcto.

Setembro de 2013