

POLÍTICA
EX
TER
NA

AS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS
EM MUDANÇA

2.^a EDIÇÃO

MARIA RAQUEL FREIRE

COORDENAÇÃO

IMPRESA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
COIMBRA UNIVERSITY PRESS

CAPÍTULO 3

ARÁBIA SAUDITA

Ana Santos Pinto

A Arábia Saudita tem vindo a afirmar-se, nas últimas décadas, como um dos atores mais ativos da diplomacia do Médio Oriente. Fundador da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), único país árabe com representação no G-20 e membro respeitado da Liga Árabe, a monarquia saudita tem marcado presença em diversos esforços de mediação e promoção da paz na região, procurando demonstrar ser um parceiro credível da comunidade internacional. Porém, a natureza conservadora do regime, sustentado no apoio de clérigos wahabitas, e a permanente ausência de reformas políticas efetivas, aumentam a desconfiança face ao país de origem de Osama Bin Laden e de quinze dos suicidas que perpetraram os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001.

Analisando a ação do regime saudita, em particular a partir da segunda metade do século XX, é possível identificar três pilares fundamentais, com implicações na formulação da política externa: ser o guardião dos locais mais sagrados do Islão (Meca e Medina); deter uma das maiores reservas de petróleo do mundo; e contar com o apoio das sucessivas administrações norte-americanas. Este texto procurará analisar as principais orientações da política externa sau-

dita à luz destes três pilares, numa dinâmica marcada pela natureza particular do regime vigente na Arábia Saudita.

Tensão no regime: tradição *versus* modernidade

A Arábia Saudita assenta a sua narrativa de diferenciação face aos restantes Estados muçulmanos no facto de ser o guardião das cidades santas de Meca – local de nascimento de Maomé – e Medina – local onde o Profeta veio a falecer e onde se recolheu após a Hégira¹³. Reconhecida como o lugar de nascimento do Islão, o significado simbólico da Arábia Saudita não pode ser subestimado, já que é não só o destino da *Hajj* (peregrinação anual a Meca e um dos cinco pilares do Islão) como o local para onde se orientam as orações diárias de todos os muçulmanos. Esta estreita ligação às origens do Islão promove um ambiente cultural conservador, sustentado numa interpretação estrita da Lei Islâmica (*Sbaria*) (al-Rasheed, 2002: 5).

É neste contexto que o regime saudita considera ter deveres islâmicos acrescidos e que, como tal, deve adaptar as necessidades de reforma, impostas pela modernidade, aos princípios religiosos mais conservadores. A este facto não é alheia a importante influência wahabita na formação do Estado e do regime na Arábia Saudita.

A origem do Estado saudita remonta a 1750, quando um líder local, Muhammad Bin Saud, uniu forças com um reformador islâmico, Muhammad Abd al-Wahhab, para a criação de uma nova entidade política. Abd al-Wahhab, fundador da doutrina wahabita, defendia uma interpretação particularmente puritana no Islão sunita que,

¹³ Hégira consiste no processo de migração de Maomé e dos seus seguidores de Meca para Medina, em 622 d. C, onde se constitui como a primeira cidade regida de acordo com os princípios definidos pelo Profeta. A Hégira é um acontecimento central na história do Islão, cuja importância se reflete na sua consagração como a base do calendário religioso.

adaptada à contemporaneidade, consiste na tentativa de purificação do Islão face a quaisquer inovações ou práticas que o desviam das interpretações do Profeta e dos seus companheiros (Commins, 2006). Ou seja, baseia-se nos princípios do Islão afirmados no séc. VII, rejeitando subsequentes acréscimos de crenças e costumes. Desde então, a família Saud mantém uma aliança com os wahabitas, com o objetivo de manter um Estado dirigido de acordo com os princípios do Islão (Yamani, 2008).

Porém, a concretização do Estado saudita só surge já no século XX. Após o período de domínio Otomano no Médio Oriente, o mentor e fundador da Arábia Saudita, Abdul Aziz Al Saud (conhecido por Ibn Saud), aproveita o vazio de poder na Península Arábica e promove a unificação das diversas províncias através da conquista de territórios. Rapidamente, e apoiado numa coligação de tribos liderada pela família Saud, foram conquistados quatro quintos da Península Arábica, tendo o novo Estado sido proclamado, primeiro em 1926 – enquanto Reino de Hijaz – e, mais tarde, já como Reino da Arábia Saudita, em 1932.

Neste sentido, a manutenção do Estado saudita depende, também, de acordos *ad hoc* com líderes tribais, que mantêm a sua importância na estrutura da comunidade nacional (Commins, 2006: 104). Isto, porque a Arábia Saudita assenta numa sociedade de estrutura tribal, que deriva da existência de diversas regiões com diferentes histórias de relação com o exterior. No interior do território mantêm-se fortes tradições tribais e uma interpretação mais estrita do Islão, enquanto nas zonas litorais e maiores aglomerados urbanos existe um crescente cosmopolitismo e uma maior diversidade social, económica e política da população (al-Rasheed, 2002: 6).

Por estes motivos, a Arábia Saudita vive uma tensão entre duas perspetivas face à natureza e organização da sua sociedade: por um lado, uma perspetiva conservadora, que defende a existência de um país culturalmente uniforme, sustentado no wahabismo sunita e nos

valores tribais da região de Najd (local de origem da família real Saud), e que, como tal, promove uma estratégia de homogeneização da comunidade nacional; por outro, uma perspectiva progressista, que reconhece a existência de uma comunidade diversificada – resultado de um país composto por diversas regiões, tribos e seitas –, e que, por isso, exige uma estratégia pluralista assente em reformas inclusivas. Ambas as estratégias refletem-se em cisões no seio da família real saudita, bem como das elites nacionais e mesmo na classe religiosa, e na definição de diferentes posicionamentos face às expectativas e exigências de reformas internas, designadamente as tentativas de alargamento da representação política.

No seio da família real, que conta com mais de 22 mil membros, existe uma luta interna entre aqueles que são mais abertos à promoção de reformas económicas, políticas e sociais, e aqueles que defendem a manutenção do *status quo*¹⁴. Ao longo da última década a monarquia saudita tem procurado acomodar, com cautela, as exigências populares, tendo promovido um conjunto de reformas que conduziram, por exemplo, à realização de Diálogos Nacionais – que envolvem a participação de sunitas e xiitas, homens e mulheres –, à realização de dois atos eleitorais ao nível municipal, em 2005 e 2011, e ao anúncio do direito de voto às mulheres, em 2012. Por seu lado, e em particular desde 2001, as elites sauditas têm procurado formar um *lobby* no sentido da concretização de reformas internas, que incluem a consagração de direitos civis e políticos, promoção da igualdade de género, responsabilidade governativa, promoção de medidas anticorrupção, distribuição equitativa dos recursos do Estado, promoção de um poder judicial independente e regulação do poder da estrutura wahabita. Em resposta a estas exigências, a

¹⁴ Recorde-se que o Rei Faisal (1904-1975) foi assassinado por um sobrinho, por ser considerado progressista, já que tinha desenvolvido, entre 1965 e 1975, uma tentativa de alargamento da representação política, incluindo, no Governo, representantes de diversas tribos e grupos religiosos (Yamani, 2008).

monarquia saudita tem procurado promover um conjunto de reformas políticas no sentido de responder, por um lado, às pressões internas das elites no sentido da modernização e, por outro, às pressões internacionais de aproximação aos princípios de organização dos Estados democráticos. Porém, encontra obstáculos nos princípios conservadores patentes na sociedade.

Os clérigos wahabitas procuram pressionar o regime para manter os seus privilégios e a pureza dos princípios islâmicos vigentes na Arábia Saudita. Ao contrário do que aconteceu com o império Otomano ou com o Egito, por exemplo, onde a moderação do Estado resultou na marginalização dos *ulemas*, a profunda ligação histórica entre a família Saud e o wahabismo significa que a componente religiosa do Reino não poderia ser marginalizada. Assim, os clérigos wahabitas usam o seu controlo sobre a Lei, influenciam a educação e afirmam uma legitimidade moral para influenciar a população contra a modernidade ocidental. O wahabismo infiltrou-se, assim, no Estado e na Administração Pública, utilizando-os para difundir a sua mensagem (Commins, 2006: 105). Os clérigos wahabitas controlam o poder judicial – todos os Juizes do Reino são nomeados pelos *ulemas* –, defendem a manutenção de uma interpretação estrita do Corão e a aplicação da *Sharia* de acordo com uma interpretação exclusivamente wahabita. Para além disso, controlam importantes estruturas e políticas do Estado, como o Ministério dos Assuntos Islâmicos e das Finanças¹⁵, a definição da política religiosa (*mutaw'a*) e educativa, bem como controlam os órgãos de comunicação social e as Forças Armadas.

¹⁵ A componente de recolha de impostos tem, também, uma dimensão religiosa já que o Islão define a existência do *Zakat* (um dos pilares do Islão), um imposto obrigatório, que exige a todos os muçulmanos 2,5% do seu rendimento. Uma das categorias de beneficiários do *Zakat* são os muçulmanos que lutam pela causa do Profeta, podendo incluir, ainda, a construção de mesquitas, hospitais, escolas, investimentos em obras de divulgação do Islão ou a defesa da comunidade muçulmana de agressões externas (Cf. Esposito, 2003).

A estrutura institucional do Estado saudita assenta numa mistura entre tradições locais e modelos ocidentais, resultado da influência histórica, mas sem controlo direto, dos impérios ocidentais. Assim, Arábia Saudita é uma monarquia absoluta, onde o Rei é, simultaneamente, Chefe de Estado, Chefe de Governo, Guardião das Duas Mesquitas Sagradas do Islão e Comandante Supremo das Forças Armadas. Os poderes do Rei são limitados pela *Sharia*, não tendo o monarca competência para promulgar leis (apenas emite decretos reais, de acordo com a Lei islâmica), e não existindo separação entre a Igreja e o Estado. Neste sentido, o Corão e a *Sunna*¹⁶ compõem a Constituição do Estado, existindo ainda um conjunto de Leis Básicas de Governo, em vigor desde 1992. O poder executivo centra-se no Conselho de Ministros, composto atualmente por 22 ministérios. O Rei é, ainda, aconselhado por um Conselho Consultivo (*Majlis Al-Shura*), composto por 150 membros com um mandato de quatro anos, cuja composição é aprovada pelo Rei, não existindo partidos políticos ou eleições nacionais.

De acordo com as tradições sauditas, de origem tribal, as decisões do Rei (obrigatoriamente membro da família Saud) devem obter o consenso da família real, dos líderes religiosos e de outros elementos de destaque da sociedade saudita. Neste sentido, as decisões em matéria de política externa seguem um princípio de consulta alargada, sendo o responsável pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros um dos membros da família real saudita.

A diplomacia dos ‘petrodólares’

A Arábia Saudita dispõe de uma das maiores reservas de petróleo do mundo. Com a descoberta das jazidas, em 1930, deu-se

¹⁶ Síntese dos costumes e práticas do Islão, conforme a vida do Profeta Maomé.

uma rápida inserção da monarquia saudita na economia mundial, bem como um acelerado desenvolvimento económico e urbano, com a consequente sedentarização de uma população tradicionalmente nómada. Os elevados preços do petróleo, na última década, têm contribuído para que a Arábia Saudita disponha de importantes recursos financeiros e de uma economia forte, porém excessivamente dependente da produção e exportação petrolífera. Surge, então, um Estado de aparência liberal – tendo em conta que a modernização da economia e promoção do setor privado estão dependentes dos interesses da família real, detentora da empresa nacional petrolífera –, mas conservador face à devoção ao Islão wahabita, por convicção ou conveniência política dos seus líderes.

A expansão da doutrina wahabita constitui uma das prioridades de política externa da monarquia saudita, estando dependente dos recursos financeiros oriundos do petróleo (os designados ‘petrodólares’). Por um lado, porque é através dos recursos do Estado que se mantém a estrutura clerical wahabita (o Estado controla todas as Mesquitas), bem como a sua influência nas mais diversas áreas da sociedade. Desta forma, a monarquia apoia os *ulemas* wahabitas na expansão da sua doutrina e, em troca, recebe o apoio da estrutura clerical às suas decisões políticas. Por outro lado, ao nível externo, porque a exportação da doutrina é feita, igualmente, através do recurso a financiamentos estatais. Em diversas áreas regionais onde o desenvolvimento económico é mais reduzido (como os Estados da Ásia Central, Balcãs ou antigas repúblicas soviéticas), grupos radicais que professam o wahabismo, financiados pela Arábia Saudita, estabelecem organizações de caridade – criando mesquitas, escolas, orfanatos e hospitais – e promovem redes de crédito à população. Através da criação destas estruturas, estas organizações e os seus financiadores granjeiam o apoio das populações locais, em troca da adesão à doutrina wahabita. Desta forma, a própria monarquia

saudita adquire capacidade de influência nas mais variadas áreas regionais (Takeyhab & Gvosdevc, 2002: 100-103).

Já ao nível do Golfo Pérsico, uma das prioridades nacionais sauditas centra-se na definição de fronteiras – resultado da estrutura social tribal e de se tratar de uma área maioritariamente desértica – e no acesso aos recursos petrolíferos. Aquando da criação do Estado, na década de 1920, foi assinado um conjunto de Tratados entre a família Saud e os países vizinhos, com vista à definição de fronteiras e a criação de zonas neutras, face à partilha de recursos petrolíferos. Contudo, esta é uma questão que se mantém até à atualidade, em particular com o Sultanato de Oman. Ainda no período entre Guerras, em 1934, a monarquia saudita desencadeou um conflito com o único Estado independente à data, o Iémen, com o qual assinou um Tratado de Paz, em 1935, consagrando a vitória saudita e a incorporação no Reino de três províncias – Asir, Jizan e Najran –, até então consideradas parte do Iémen. Porém, esta questão ficou longe de estar resolvida e lançou as bases para um conflito entre a Arábia Saudita e o Iémen, que durou várias décadas. Só em junho de 2000, numa Cimeira entre o Rei Abdullah e o Presidente al-Abdullah Salih, foi definido um acordo fronteiriço permanente.

Ainda ao nível regional, em 1960, eclodiu um conflito no Iémen que, para além da dimensão interna, opôs dois dos principais atores do Médio Oriente: a Arábia Saudita (apoiantes do grupo monárquico iemenita) e o Egito (em apoio aos republicanos). Este foi, apenas, um dos palcos da competição pela liderança regional entre sauditas e egípcios, que se alargou a vários fóruns, designadamente à Liga Árabe, onde a Arábia Saudita levou vantagem devido aos recursos financeiros provenientes do petróleo – dispondo, por isso, de capacidade de financiamento a diversas iniciativas – e à expulsão do Egito, em 1979, após a assinatura do tratado de paz com Israel (al-Rasheed, 2002: 112-134).

Foi, precisamente, por dispor de uma capacidade financeira superior a outros Estados da região, que a Arábia Saudita se afirmou, ao longo da segunda metade do século XX, como um importante financiador do mundo árabe e muçulmano, designadamente através do apoio à Jordânia, Síria e grupos palestinos. No quadro da Guerra Fria, e durante a década de 1980, a monarquia saudita apoiou a resistência afegã contra a ocupação soviética, tal como os Estados Unidos e o Paquistão. Este apoio concretizava-se através da disponibilização de recursos financeiros, em particular a grupos *pastun*, que demonstravam uma tendência pró-wahabita. Após a retirada soviética, esta tendência terá desvanecido, o que originou uma menor capacidade de influência saudita (Yamani, 2008). Porém, tal não impediu a monarquia de Riade de ser um dos poucos Estados do mundo a reconhecer, diplomaticamente o regime Taliban, no Afeganistão, dado que ambos defendem uma interpretação estrita do Islão. Um dos principais apoiantes do regime Taliban, Osama Bin Laden, é membro de uma importante família saudita, mas nem por isso um apoiante da monarquia Saud. Apesar de defender uma interpretação igualmente puritana do Islão, Bin Laden considerava a monarquia saudita uma ‘marioneta’ do Ocidente, em particular dos Estados Unidos da América, e que por isso deveria ser deposta e substituída por um regime que garantisse a pureza dos princípios islâmicos.

Enquanto Guardião das Duas Mesquitas, locais sagrados do Islão, a Arábia Saudita afirma-se como detentora de uma legitimidade de representação da comunidade muçulmana (*umma*). Neste contexto, afirmou como prioridade de política externa a promoção do Diálogo Inter-religioso, defendido pelo então Rei Abdullah (1924-2015) em 2008, e concretizado através da promoção de uma conferência em Meca, em junho desse ano, e de uma outra em Madrid, no mês seguinte. Estas iniciativas, que tinham sido antecedidas por uma visita histórica, em 2007, ao Vaticano,

granjearam o apoio de diversos líderes religiosos e políticos, tendo resultado na organização de uma Cimeira dedicada à «Cultura da Paz», promovida no quadro da Organização das Nações Unidas e patrocinada pela Arábia Saudita, e que contou com a participação, entre outros, do Presidente israelita Shimon Peres e do Presidente norte-americano, George W. Bush.

A existência de recursos financeiros decorrentes da exploração e produção do petróleo têm garantido à Arábia Saudita a inserção no sistema internacional. Não só através da presença em diversas áreas regionais, mas também pela participação em vários fóruns internacionais, como o G-20, a Organização Mundial do Comércio (OMC) ou o Conselho para a Cooperação no Golfo, do qual é fundador, e que consiste numa organização composta por seis Estados do Golfo Pérsico dedicada à promoção da cooperação económica regional e do desenvolvimento social pacífico. O objetivo saudita, definido desde a década de 1970, era mover-se da margem para o centro da política árabe e mundial, assumindo-se como um ator de relevo do Médio Oriente, para o que contou com o apoio das sucessivas administrações norte-americanas.

Continuidades e mudanças: a aliança com os Estados Unidos

A relação de proximidade entre a Arábia Saudita e os Estados Unidos da América constitui um pilar fundamental do regime e da política externa saudita. Ao nível interno, porque só com o respaldo norte-americano tornou possível ao regime sobreviver às pressões internacionais de aproximação aos parâmetros ocidentais de democratização e laicização do Estado. Ao nível externo, porque a Arábia Saudita foi o parceiro norte-americano no Médio Oriente, na segunda metade do século XX, não só ao nível económico e político – através do apoio a intervenções americanas na região, como a Guerra do

Golfo de 1991 –, mas também militar, através da presença de bases americanas em território saudita.

A década de 1980, e o contexto bipolar, demonstraram a importância da Arábia Saudita para os interesses norte-americanos na região, face ao expansionismo soviético no Golfo Pérsico e no Oceano Índico. A sua localização estratégica (com a proximidade ao Iraque, Irão e Israel) bem como a garantia de acesso a recursos energéticos fundamentais, determinaram a parceria entre sauditas e norte-americanos. Uma estratégia de cooperação, em matéria de segurança entre a Arábia Saudita e os Estados Unidos era, por isso, vista por ambos como uma necessidade. Porém, esta relação apresenta-se problemática já que expõe a tensão entre a visão islâmica do mundo, defendida pelo regime saudita, e a necessidade de apoio por parte de um parceiro ocidental, como os Estados Unidos, para fazer face aos desafios à segurança regional (Niblock, 2006: 85-87). A Guerra do Golfo, de 1991, é disso exemplo, constituindo um importante momento de viragem nas relações diplomáticas na região.

Perante a ameaça expansionista de Saddam Hussein, plasmada na invasão ao território do Kuwait, a Arábia Saudita solicitou auxílio aos Estados Unidos e à Comunidade Internacional para que, através de uma força internacional, garantissem a segurança das fronteiras sauditas. Esta decisão conheceu, contudo, a oposição do Iémen (tradicional rival saudita no Golfo Pérsico), da Jordânia e da OLP (apoiantes do regime iraquiano). O então monarca saudita, Fahad bin Abdul Aziz Al Saud (1921-2005), destacou-se enquanto uma das principais vozes de mediação do conflito, orientando o tom da Comunidade Internacional para um esforço multilateral no sentido de restaurar a integridade territorial e soberana do Kuwait. Assumiu o papel de porta-voz da coligação internacional e utilizou a sua influência enquanto Guardião das Duas Mesquitas Sagradas do Islão para persuadir as nações árabes e muçulmanas a juntarem-se à coligação (al-Rasheed, 2002).

Existem, contudo, elementos na Guerra do Golfo de 1991 que vale a pena destacar. Em primeiro lugar, a reação internacional. Os Estados Unidos da América reagiram, de forma rápida, à invasão por parte do Iraque – detentor da segunda maior reserva de petróleo mundial – a um território que lhe permitia alcançar uma posição reforçada no fornecimento energético mundial (já que as reservas petrolíferas do Kuwait equivaliam a cerca de 10% das reservas mundiais). Isto, porque os Estados Unidos importavam cerca de 50% das suas necessidades energéticas e não seria aceitável ficarem dependentes da disponibilidade de negociação do regime iraquiano. Em segundo lugar, a reação regional. Pela primeira vez desde a criação da Liga Árabe, em 1945, regimes conservadores, como as monarquias do Golfo, assumiram uma causa comum com Estados mais radicais, como a Síria e a Líbia. A Jordânia, influenciada pelo apoio popular interno a Saddam Hussein, recusou-se a juntar-se à coligação internacional e opôs-se ao envolvimento americano e ocidental, apelando a uma solução exclusivamente árabe para o conflito. Esta tensão foi, aliás, objeto de duas reuniões de emergência da Liga Árabe, que resultaram na aprovação do envio de uma força de dissuasão para a Arábia Saudita, com o apoio de forças militares internacionais, primariamente americanas, com o objetivo de defender o território de um eventual ataque iraquiano (Milton-Eduards & Hinchcliffe, 2004, 95-105). Finalmente, a reação interna na Arábia Saudita. Os principais círculos da família real Saud estavam, aparentemente, divididos quanto à melhor ação a tomar: uns defendiam que seriam necessárias tropas americanas para defender o Reino; outros, como o Príncipe Abdullah, que viria a assumir a liderança do Reino, defendiam uma tentativa inicial de acordo negociado, no quadro da Liga Árabe. Esta segunda opção refletia a preocupação face ao impacto da presença de forças militares americanas em solo saudita, quer na opinião pública saudita quer no mundo islâmico (Niblock, 2006: 87).

Como consequência da crise do Golfo, em 1991, o governo saudita decidiu convidar as forças americanas a instalarem-se na Arábia Saudita (cuja retirada só se verificou em 2003) e a reforçar os seus laços de cooperação militar, designadamente através da realização de exercícios conjuntos e aquisição de equipamentos. Esta decisão constituiu um ponto de rutura nas relações entre a monarquia saudita e os militantes radicais, liderados por Osama Bin Laden, nos quais os serviços de *intelligence* e príncipes sauditas se tinham apoiado durante a década de 1980. Este foi, sem dúvida um ponto de viragem importante e que sustentou, uma década mais tarde, a retórica em torno dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 (Halliday, 2005: 151).

O conflito do Golfo gerou tensões sociais e políticas na Arábia Saudita. Os dissidentes, entre os quais alguns *ulemas*, começaram a questionar a liderança da família Saud e, em particular, as suas relações com o Ocidente. O governo saudita respondeu dando um ênfase renovado ao processo de reformas políticas económicas. Porém, estas iniciativas não se refletiram em resultados visíveis para a população e a liderança saudita permaneceu como um parceiro credível aos interesses norte-americanos. O Príncipe Abdullah, então regente, sempre foi considerado, pelas sucessivas administrações norte-americanas, como um líder moderado da região, a par do Presidente egípcio, Hosni Mubarak, e do Rei Abdullah da Jordânia. Para os Estados Unidos, estes líderes representavam o Médio Oriente (Yamani, 2008).

Contudo, a participação de cidadãos sauditas nos atentados terroristas de 2001 prejudicou, em grande medida, a relação entre a Arábia Saudita e os Estados Unidos da América. Ao mesmo tempo, crescia a oposição interna no regime à amizade com o Ocidente, e em particular com os norte-americanos, como resultado da segunda Intifada palestina e da crescente retórica do extremismo islâmico na sociedade saudita. No plano da implementação de reformas

internas, o regime saudita também não correspondia às expectativas norte-americanas, tendo respondido criticamente à iniciativa política do Grande Médio Oriente, que visava a democratização dos diversos regimes desta área regional. Os processos de reforma interna, na Arábia Saudita, tardavam em demonstrar resultados e a população permanecia distante das liberdades democráticas que os Estados Unidos consideravam ser o pilar de um Médio Oriente estável e próspero.

No plano económico, a monarquia saudita mostrava relutância em abrir a sua economia ao investimento norte-americano. Por seu lado, os Estados Unidos concluíram acordos de livre-comércio com outros membros do Conselho para a Cooperação no Golfo, o que foi encarado internamente como uma tentativa de prejudicar a política económica saudita (Niblock, 2006: 167). A par de todas estas questões surgiu o debate na sociedade norte-americana sobre o empenho saudita na luta contra o terrorismo. O Congresso dos Estados Unidos aprovou o *Saudi Arabia Accountability Act*, em 2003, que requeria ao Presidente norte-americano que se certificasse que a Arábia Saudita estava a desenvolver os máximos esforços para combater o terrorismo. Esta iniciativa não foi, mais uma vez, bem acolhida pelo regime saudita, que tinha desenvolvido um programa de reabilitação de terroristas na prisão, através da reeducação religiosa e aconselhamento psicológico, que considerava ser de grande sucesso (Yamani, 2008).

Em 2003, os Estados Unidos e um conjunto de aliados decidem desencadear uma intervenção militar no Iraque, com o objetivo de depor o regime de Saddam Hussein. Porém, desta vez não contaram com o apoio saudita. Após o fim da intervenção militar, a relação dos Estados Unidos com a Arábia Saudita foi sujeita a novas presões: a monarquia do Golfo foi acusada de não combater ou limitar o fluxo de jovens sauditas que participavam nas ações insurgentes no Iraque. No mesmo ano, verificou-se uma alteração das forças

norte-americanas no Golfo Pérsico, tendo sido retiradas as bases militares do território saudita. Esta mudança resultou, por um lado, da preocupação do regime face à oposição islamita e às questões de soberania (Cordesman, 2003: 35) e, por outro, de uma renitência norte-americana em entender a ênfase saudita em mecanismos de cooperação informal e atividades *low-profile*, em vez de acordos formais e de alto nível. Para o regime, a estabilidade interna e externa da Arábia Saudita dependia da manutenção de uma cooperação estratégica, tão discreta quanto possível, o que não coincidia com a vontade norte-americana de firmar acordos públicos e formais.

No final de 2010, assistiu-se à eclosão de um conjunto de revoltas populares no Norte de África, que posteriormente se alastraram a vários Estados do Médio Oriente, designadas de forma genérica por 'Primavera Árabe'. Pela natureza do regime, a Arábia Saudita assumiu o papel de «principal arquiteto da contrarrevolução» face um processo alargado de transformações políticas (Kamrava, 2012: 96), tal como demonstram as intervenções militares no Bahrein (2011) e no Iémen (2015) em apoio aos regimes no poder. Este posicionamento enquadra-se num conjunto de novas dinâmicas geopolíticas entre as comunidades sunitas e xiitas na região, em particular face aos desenvolvimentos internos no Iraque e à afirmação do Irão enquanto ator regional.

Apesar das mudanças e continuidades, a Arábia Saudita mantém-se como parceiro privilegiado dos Estados Unidos no Médio Oriente. A relação entre ambos tenderá a manter-se enquanto os Estados Unidos considerarem que os seus interesses nacionais e de segurança estarão melhor salvaguardados pela monarquia saudita do que por um regime democrático naquele país. Porém, verificou-se uma mudança na estratégia norte-americana: da promoção da democracia e da guerra contra o terrorismo, assiste-se agora a uma tentativa de retração da presença militar norte-americana na região, embora mantendo as principais infraestruturas militares no Médio Oriente.

Apesar das tensões intra-islâmicas, entre sunitas e xiitas, a Arábia Saudita mantém-se como um dos principais representantes do mundo islâmico perante a Comunidade Internacional. E, uma vez mais, a utilização de Meca como instrumento de política externa reforça este estatuto (Yamani, 2008).

Principais desafios regionais

O início do século XXI trouxe um conjunto de desafios à Arábia Saudita, ao nível da política interna, externa e de segurança. Ao nível interno, o regime depara-se com os desafios da sucessão na liderança da monarquia, após a morte do Rei Abdullah, em 2015, e a ascensão ao poder de Salman bin Abdulaziz al-Saud. Ao nível regional, o contexto geopolítico é de grande instabilidade, marcado pela permanência do ambiente de guerra civil na Síria, pela conflitualidade interna no Iraque e pela expansão do autoproclamado «Estado Islâmico» (*Daesh*) que, pela sua natureza pan-islâmica, ambiciona o controlo de vastas áreas no Médio Oriente.

Paralelamente, a Arábia Saudita pretende-se afirmar enquanto ator central no Médio Oriente face a três importantes questões regionais: o processo de paz israelo-palestiniano; a estabilização no Iraque e na Síria e a ascensão do Irão enquanto ator regional, com potencial capacidade nuclear.

Ao longo das cerca de cinco décadas de história do conflito israelo-palestiniano, a Arábia Saudita esteve presente enquanto promotor de relações diplomáticas, seja no seio do mundo árabe seja face ao exterior: perante a eclosão do conflito e, mais tarde, face à Guerra dos Seis Dias, em 1967, declarou neutralidade; em 1973, face à Guerra de Yom Kipur, decidiu não participar militarmente, apesar de ter aderido ao boicote ao fornecimento de petróleo aos países ocidentais; e, mais tarde, durante as iniciativas de paz desenvolvi-

das na década de 1980, designadamente o Plano da Liga Árabe de 1982 (Plano de Fez), foram utilizadas as propostas do Rei Fahad que originariam, mais tarde, o princípio «terra por paz», que sustenta uma parte importante das negociações até ao presente. Em março de 2002, o Príncipe Abdullah submeteu à Liga Árabe um plano de paz – conhecido como Plano de Paz Árabe¹⁷ – que, ao contrário de documentos anteriores, visava um acordo segundo o qual todos os Estados regularizariam as suas relações com Israel. Desta forma, o compromisso não seria, apenas, o reconhecimento da soberania do Estado de Israel e a manutenção da paz, mas todo um conjunto de relações de cooperação económica, cultural e política entre Estados. Em troca, Israel teria de retirar dos territórios ocupados em 1967, tal como consta em todos os documentos árabes anteriores, designadamente no Plano de Fez.

A questão palestina e o conflito israelo-árabe foram determinantes para a definição das relações externas sauditas. A par da promoção de iniciativas de paz no quadro do mundo árabe, em particular da Liga Árabe, crescia na população saudita uma percepção de injustiça perante a questão palestina, que influenciou o desenvolvimento das atitudes populares face ao Ocidente (Niblock, 2006: 86). Da mesma forma, os desenvolvimentos do processo de paz frustraram os *policy-makers* sauditas, em particular porque cada momento de intensificação do conflito provocava um sentimento de deceção face aos esforços desenvolvidos e promovia o apoio à retórica de grupos extremistas. É neste contexto que surge Plano de Paz Árabe, que se constitui como um instrumento diplomático com o objetivo de reconstruir a posição externa da Arábia Saudita, pós-11 de setembro de 2001, e reafirmar a sua pretensão a ser o representante

¹⁷ Cf. «Arab Peace Initiative 2002 – King Abdullah’s Peace Plan». Saudi-US Relations Information Service. [<http://www.saudi-us-relations.org/fact-book/documents/2006/060609-arab-peace-plan.html>] (consultado a 12 de março de 2015).

do mundo árabe, granjeando assim o apreço dos Estados Unidos pela postura construtiva e reconciliadora face a Israel (Niblock, 2006: 169). Porém, esta iniciativa surge na mesma altura do Roteiro para a Paz – apresentado pelo Quarteto (composto pelos Estados Unidos, Rússia, União Europeia e Nações Unidas – o que resultou na sua secundarização, não tendo sido feita justiça às potencialidades que o seu contributo poderia representar para o processo de paz.

Finalmente, os dois principais desafios estratégicos que se colocam à Arábia Saudita: a estabilização no Iraque e na Síria e a ascensão do Irão enquanto ator regional, no contexto das novas dinâmicas geopolíticas na região.

Na década de 1980, a região do Golfo Pérsico ficou marcada pelo conflito entre o Irão e o Iraque (1980-1988). Na época, a Arábia Saudita apoiou o regime iraquiano, com base na premissa de que ambos constituíam uma ameaça ao Reino mas o Irão – xiita liderado pelo Ayatollah Khomeini – constituía um perigo maior. Desde logo porque o regime teocrático iraniano ambicionava a posição de representante do mundo muçulmano e a pureza do Islão, tendo mesmo tentado assumir a função de verdadeiro Guardião dos lugares sagrados de Meca e Medina. Após o conflito, o regime de Saddam Hussein deparou-se com importantes dificuldades financeiras, tendo contado com o apoio de diversos Estados do Golfo, entre os quais a Arábia Saudita.

Atualmente, a monarquia saudita encontra-se perante um desafio semelhante: tanto o Iraque como o Irão constituem ameaças ao Reino, já que ambos representam importantes comunidades xiitas entendidas como opositoras ao regime de Riade. No que diz respeito ao Iraque, a deposição do regime de Saddam Hussein e a permanente desestabilização do país resultam numa instabilidade que tem, naturalmente, consequências para a monarquia saudita. Desde logo, ao nível da segurança, existe uma maior mobilidade nos grupos extremistas que encontram na Arábia Saudita, enquanto tradicional

parceiro dos Estados Unidos, um alvo privilegiado. Como tal, o regime de Riade poderá fortalecer os mecanismos de segurança interna, o que poderá representar um atraso significativo nos processos de reforma iniciados na década de 1990. No mesmo sentido, o autoproclamado «Estado Islâmico», embora assente numa narrativa extrema e pré-moderna do Islão – à semelhança do defendido pelo clero wahabita na Arábia Saudita – encaram a monarquia de Riade como apóstata e incapaz de exercer o papel de Guardiã de Meca e Medina, em particular pela relação de proximidade mantida com o Ocidente.

No que concerne ao Irão, este poderá representar o maior desafio externo à Arábia Saudita, não só por se pretender afirmar como Guardiã da causa muçulmana, mas pelo risco que representa a promoção do designado ‘arco xiita’ no Médio Oriente. Esta designação decorre do facto de os xiitas – principais opositores aos sunitas/wahabitas no seio do Islão – constituírem a maioria dos crentes muçulmanos no Irão, Iraque e Líbano. Por outro lado, a comunidade xiita da Arábia Saudita, minoritária, reside em áreas de exploração petrolífera, o que poderá representar um desafio estratégico para as autoridades sauditas.

É neste contexto, que a partir de 2007, a Arábia Saudita tem desenvolvido uma ação diplomática particularmente ativa: promoveu a formação de Governos de unidade nacional da Autoridade Palestiniana e uma Cimeira para reativação do processo de paz, procurando, por um lado, apresentar-se como parceiro credível no processo de negociação e, por outro, contribuir para a diminuição da influência iraniana face aos grupos palestinianos; e desencadeou uma ação diplomática dirigida ao Irão, através do convite ao Presidente Ahmadinejad para visitar Riade, bem como para o acompanhar na peregrinação anual a Meca, tal como exigido a todos os muçulmanos em condições de o realizarem. Esta dupla iniciativa face ao regime iraniano pretendeu demonstrar a importância que a Arábia Saudita atribui às relações com aquele país, possivelmente

não como estratégia de aproximação, mas sim como um «estender de braços» a um vizinho perigoso.

No que concerne ao desenvolvimento de um programa nuclear pelo Irão, a preocupação saudita é evidente: por um lado, porque um dos principais rivais do regime saudita, e da doutrina wahabita, poderá adquirir capacidade nuclear; por outro, porque tal significaria o desencadear de um processo de proliferação nuclear em todo o Médio Oriente, algo a que a Arábia Saudita sempre se opôs.

Considerações finais

A Arábia Saudita confronta-se com importantes desafios que poderão influenciar a sua imagem externa, a curto e médio prazo. No plano interno, e para além das questões relativas à sucessão na liderança da monarquia, a manutenção do regime levanta importantes questões de sustentabilidade, seja ao nível da legitimidade religiosa, seja dos recursos energéticos. No plano religioso, o regime saudita procurará continuar a resistir às pressões de reforma – internas e externas – e às exigências de aproximação aos parâmetros democráticos e de laicização do Estado. No plano dos recursos energéticos, as variações do preço do petróleo poderão influenciar o nível de intervenção externa do regime, desde logo porque a maioria das ações externas sauditas tem como base os ‘petrodólares’. Para além disso, ao nível económico, a Arábia Saudita encontra-se perante o desafio de regeneração e reativação do setor privado nacional, em áreas não ligadas ao petróleo, visando a diversificação do setor económico. Esta dimensão poderá abrir novas oportunidades de cooperação internacional, não só ao nível regional mas também internacional. Finalmente, ao nível social, a educação e o desenvolvimento dos recursos humanos constituem uma importante prioridade para o Reino, onde dois terços da população têm menos de 30 anos.

Já no que concerne aos principais desafios à política externa do regime saudita, mantêm-se as linhas definidas nas últimas décadas: a manutenção de uma aliança privilegiada com os Estados Unidos; a estabilização do Iraque; a contenção do Irão e a promoção do processo de paz israelo-palestiniano. As ambições da monarquia saudita não sofrem, igualmente, maiores alterações: constituir-se como o representante legítimo da comunidade muçulmana (*umma*), enquanto Guardião das Duas Mesquitas Sagradas (Meca e Medina) e afirmar-se enquanto principal poder regional no Médio Oriente, em particular face às dinâmicas geopolíticas entre as comunidades sunitas e xiitas da região. Resta saber como é que as idiosincrasias do regime, bem como o desenvolvimento do contexto regional e internacional, contribuirão para este objetivo.

Quadro 1.
Questões para análise
Comente o significado simbólico da Arábia Saudita, enquanto guardião dos lugares sagrados do Islão, face à sua afirmação enquanto ator regional.
De que forma a ideologia wahabita está presente nas ações externas da Arábia Saudita?
Identifique as principais prioridades de política externa do regime saudita.
Analise a tensão entre os princípios tradicionais/conservadores e as pressões de modernidade, à luz dos processos de reforma do regime e das suas consequências para a imagem internacional da Arábia Saudita.

Quadro 2.
Fontes na Internet
<i>Brookings Institution</i> , http://www.brookings.edu/topics/saudi-arabia.aspx
Embaixada do Reino da Arábia Saudita em Washington, http://www.saudiembassy.net/
<i>Gulf Research Center</i> , http://www.grc.ae/
Ministério dos Negócios Estrangeiros, http://www.mofa.gov.sa/

Quadro 3.
Leituras recomendadas
Al-Rasheed, M. (2002) <i>A History of Saudi Arabia</i> . Cambridge: Cambridge University Press.
Haykel, B., Hegghammer, T. e Lacroix, S. (2015) <i>Saudi Arabia in Transition: Insights on Social, Political, Economic and Religious Change</i> . Cambridge: Cambridge University Press.
Lacey, R. (2010) <i>Inside the Kingdom: Kings, Clerics, Modernists, Terrorists, and the Struggle for Saudi Arabia</i> . Nova Iorque: Random House.
Niblock, T. (2006) <i>Saudi Arabia: Power, Legitimacy and Survival</i> . Oxford: Routledge.

Bibliografia

- Al-Rasheed, M. (2002) *A history of Saudi Arabia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Commins, D. (2006) *The Wabbabi Mission and Saudi Arabia*. Londres: I. B. Tauris.
- Cordesman, Anthony H. (2003) *Saudi Arabia enters the 21st century. The military and international security dimensions*. Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- Esposito, J. (2003) *The Oxford Dictionary of Islam*. Oxford: Oxford University Press.
- Halliday F. (2005) *The Middle East in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kamrava, M. (2012) «The Arab Spring and the Saudi-Led Counterrevolution», *Orbis*, 56(1), 96-104.
- Karsh E. & Karsh I. (2003) *Empires of the Sand. The struggle for mastery in the Middle East (1789-1923)*. 3.^a ed. Harvard: Harvard University Press.
- Milton-Eduards B. & Hinchcliffle P. (2004) *Conflicts in the Middle East since 1945*. 2.^a ed. Oxford: Routledge.
- Niblock, T. (2006) *Saudi Arabia – Power, Legitimacy and Survival*. Oxford: Routledge.
- Takeyhab R. & Gvosdevc N. (2002) «Do terrorist networks need a home?», *The Washington Quarterly*, 25(3), 97-108.
- Yamani, M. (2008) «The Two Faces of Saudi Arabia», *Survival*, 50(1), 143-156.