

A resposta europeia à tragédia no Sudeste Asiático

Miguel Santos Neves

A tragédia humana que resultou do desastre natural associado ao terramoto e ao subsequente tsunami que atingiu diversos países do Sudeste Asiático, a 26 de Dezembro, tem uma dimensão e consequências globais mas também uma dimensão regional. No plano global, a tragédia é um grande teste à capacidade da comunidade internacional de responder a catástrofes de dimensões sem precedentes, expondo as deficiências e demonstrando que os problemas institucionais e de coordenação continuam a ser um factor crítico limitativo da capacidade de resposta. Por outro lado, assistimos a um confronto, tal como no caso do Iraque, entre a estratégia americana de criação de uma coligação, fora do quadro das Nações Unidas, para organizar e gerir a assistência às vítimas, e a estratégia apoiada pela União Europeia, e outros, que advoga o papel central da ONU na coordenação da ajuda, quer por questões de sensibilidade política quer de know how acumulado. Este episódio pode constituir uma janela de oportunidade para a ONU demonstrar a sua relevância no sistema internacional, reforçando o seu papel e recuperando o capital perdido na sequência da crise do Iraque. A Conferência Internacional que se inicia a 6 de Janeiro na Indonésia deverá contribuir para clarificar esta questão. A catástrofe contribuirá ainda para colocar no topo da agenda internacional a segurança humana, o ambiente e o desenvolvimento sustentável e a necessidade de regulação global destas questões. No plano regional, esta tragédia revela mais uma vez, à semelhança do que tinha sucedido com os fogos florestais de 1997 e a crise de Timor-Leste de 1999, a fragilidade e relativo falhanço da ASEAN enquanto projecto regional. No que diz respeito à prevenção dos efeitos da catástrofe, e contrariamente ao que pretendem sugerir algumas declarações públicas sobre a necessidade de criação futura de um sistema de alerta e prevenção de tsunamis, a verdade é que esse sistema já existe na ASEAN desde finais dos anos 90; simplesmente não funcionou quando foi posto à prova em circunstâncias tão dramáticas. Com efeito, no final da década de 90 foi criado um sistema regional de detecção e disseminação rápida de informação sobre grandes terremotos (com magnitude superior a 5.5 na escala de Richter) e análise do risco de tsunamis, no espaço de uma hora após a ocorrência do terramoto, baseado num network entre os países membros criado no âmbito do Sub-Comité da ASEAN de Meteorologia e Geofísica (aliás, referenciado como uma das grandes realizações do Comité nas conclusões da sua 23ª reunião em 2000). Este projecto contou com o envolvimento e o financiamento do Japão, dando origem ao ASEAN Earthquake Information Centre (AEIC) gerido pela Agência Indonésia de Meteorologia e Geofísica. Apesar de ser necessário apurar as causas da falha do sistema, parece claro que existe um considerável fosso entre o discurso e os instrumentos formais de cooperação regional e a acção concreta, ainda inibida pela lógica das soberanias nacionais.

Em segundo lugar, existiu uma ausência de resposta regional colectiva na ajuda de emergência e assistência às vítimas e aos dois países membros afectados, a Indonésia e a Tailândia, uma situação ainda mais grave quando a maioria dos membros da ASEAN não foi afectada, pelo que teriam condições de prestar assistência, nomeadamente em termos de equipas médicas e de salvamento. Existem mecanismos regionais de assistência em caso de calamidades, baseados na Declaração da ASEAN sobre Assistência Mútua em caso de Desastres Naturais de 1976, que prevê obrigações jurídicas de assistência, e no funcionamento do Comité da ASEAN de Disaster Management. Também neste capítulo a resposta dos membros da ASEAN parece não ter estado ao nível adequado e os mecanismos regionais não funcionaram. Neste contexto, uma das consequências políticas previsíveis da catástrofe será uma maior fragilização da ASEAN e da sua credibilidade enquanto projecto regional, confrontando os líderes dos Estados membros com a necessidade urgente de um impulso político ousado, que avance decisivamente na via de uma integração regional mais profunda e na partilha de

soberanias.

A catástrofe coloca diversos desafios à UE e terá consequências para a sua posição, quer no sistema global quer no espaço regional do Sudeste Asiático. A resposta da União Europeia, apesar de alguma falta de articulação entre as acções bilaterais, parece, nesta primeira fase, ser adequada e significativa em termos da disponibilização de ajuda, tanto em meios humanos como financeiros. A UE é o maior doador, com um montante global de cerca de 1.500 milhões de euros a serem canalizados tanto imediatamente como no decorrer dos próximos 3 anos, sendo essencial que exista um equilíbrio e articulação entre a ajuda de emergência de curto prazo e a ajuda de reconstrução de médio prazo.

As relações UE-ASEAN são historicamente as mais antigas relações inter-regionais. As relações bilaterais têm assumido uma natureza predominantemente económica, dominadas pelos fluxos de comércio e de investimento, com um deficit das vertentes política e estratégica, mas mesmo as relações económicas têm registado um claro declínio desde meados da década de 90. A catástrofe do tsunami vai alterar este quadro ao tornar o Sudeste Asiático no maior recipiente de ajuda da UE a nível mundial nos próximos anos, voltando-se assim ao quadro existente nos anos 70, em que os fluxos de ajuda eram dominantes.

Para a UE esta é uma oportunidade para reforçar as relações com a ASEAN e aumentar o seu perfil político na região, não só em consequência da solidariedade demonstrada e do significativo esforço de ajuda mas também, em termos indirectos, pelas consequências da posição de outros actores externos, em particular os EUA. Com efeito, a resposta europeia contrasta com a reacção minimalista e inadequada dos EUA, cuja ajuda não é minimamente compatível nem com as suas responsabilidades internacionais nem com o seu relacionamento especial com o Sudeste Asiático. Tendo em conta a dimensão da catástrofe e a percepção até agora dominante na região dos EUA como protectores e guardiões da segurança regional, a posição da Administração Bush não deixará de ser decepcionante para as populações e governos da ASEAN e ter custos políticos a longo prazo, contribuindo para alterar a posição e as percepções sobre os actores externos. Acresce que a tentativa americana de criar uma coligação fora do quadro da ONU com os seus dois aliados fundamentais na Ásia, o Japão e a Austrália, denota uma maior preocupação em gerir a situação numa lógica de calculismo estratégico do que em responder à tragédia que atinge vários milhões de seres humanos. Um dos resultados esperados da Conferência Internacional de Jacarta será a confirmação da dissolução desta coligação, que reconhecidamente fracassou, e a confirmação do papel central de coordenação da ONU na ajuda de emergência e na reconstrução. A resposta à catástrofe humanitária poderá, assim, ter um outro resultado político fundamental ao permitir uma recuperação do protagonismo da ONU no sistema internacional e inverter a tendência de fragilização e marginalização que foi iniciada com a estratégia americana para o Iraque.

Mas a forma como a UE vai canalizar a ajuda é tão ou mais relevante do que os seus montantes. A catástrofe humanitária abre à UE a perspectiva de funcionar de forma mais efectiva com um "federador externo", contribuindo activamente para o aprofundamento da integração regional da ASEAN. Apesar da magnitude da catástrofe natural, o desastre não deixa de revelar o falhanço dos mecanismos de cooperação regional no contexto da ASEAN. Se existisse uma ASEAN mais integrada em que a cooperação regional não fosse fragilizada pela obsessão com o princípio da soberania e da não-interferência, provavelmente as consequências da catástrofe poderiam ter sido mitigadas e os sistemas de prevenção e de socorro às vítimas teriam funcionado efectivamente. Os custos do impasse no processo de integração revelaram-se da forma mais dramática e demonstram que é necessária mais ASEAN para garantir não só a prosperidade mas também a segurança humana.

A ajuda da EU, para além do apoio directo às populações e reconstrução de infra-estruturas, deverá ter como preocupação a criação de novos sistemas regionais eficazes, com uma filosofia diferente dos existentes, de prevenção e resposta a

catástrofes naturais, o reforço da capacidade institucional dos serviços de protecção civil nacionais, bem como a gestão dos problemas ambientais comuns, em especial as questões decorrentes das mudanças climáticas e a resposta a fenómenos como o El Niño e la Niña.

Por outro lado, no caso específico da Indonésia, e considerando o papel positivo desempenhado pela Europa na solução da questão de Timor-Leste, a UE deverá concentrar a sua atenção, em termos políticos e diplomáticos, na resolução do conflito em Aceh, a zona mais devastada pela catástrofe. Esta é uma condição absolutamente necessária para a efectiva utilização da ajuda, na medida em que a persistência do conflito inviabiliza objectivamente qualquer esforço de reconstrução, com consequências dramáticas para as populações. O governo indonésio e o movimento separatista não têm opção, estão condenados a entender-se sob pena de afectarem irremediavelmente as suas bases de legitimidade local e de serem responsáveis pelo agravamento das consequências da catástrofe o que seria também inaceitável para a comunidade internacional.