

## O impacto do tsunami no Sudeste Asiático

Publicação: [O Mundo em Português Nº58](#)

Data de Publicação: Abril/Maio de 2005

Autor: Miguel Santos Neves

A tragédia humana causada pelo tsunami que atingiu diversos países do Sudeste Asiático, foi um teste significativo 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. Assistiu-se aqui, tal como no caso do Iraque, a um confronto 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 UE, 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 e recuperar o capital perdido na sequência da crise do Iraque. A catástrofe contribuiu ainda para colocar no topo da agenda internacional as questões da segurança humana, do ambiente e do desenvolvimento sustentável, nomeadamente a questão das alterações climáticas e da necessidade da sua regulação global.

A Cimeira Especial dos líderes da ASEAN, a que se associaram diversos países doadores e organizações internacionais, que decorreu em Jacarta a 6 de Janeiro, teve o mérito de confirmar a dissolução da coligação criada pelos EUA e de atribuir o papel central de coordenação da ajuda de emergência e da reconstrução à ONU. Na declaração final da Cimeira, na qual se identificam três vertentes fundamentais para a acção dos países e apoio da comunidade internacional – ajuda de emergência, reabilitação e reconstrução e prevenção – foi expressamente solicitado ao Secretário-Geral da ONU a nomeação de um Representante Especial para as questões da ajuda de emergência.

A resposta à catástrofe humanitária poderá, assim, ter um 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. Em parte, esta oportunidade já foi concretizada com a nomeação de uma personalidade com grande prestígio e projecção internacional, o antigo presidente Bill Clinton, para o cargo de Enviado Especial da ONU para a Reconstrução do Tsunami, tendo sido nomeado em Março como Enviado Especial Adjunto, Erskine Bowles, antigo Chefe de Gabinete de Clinton na Casa Branca.

No plano regional da ASEAN, a tragédia teve, e terá, impactos diferenciados em termos económicos, sociais e políticos. Relativamente ao impacto económico, as primeiras análises, nomeadamente do Asian Development Bank (ADB), apontam para que o impacto sobre o crescimento económico dos países da ASEAN mais afectados pelo tsunami seja marginal, não se registando qualquer alteração nas previsões de crescimento económico para 2005, por duas razões fundamentais. Por um lado, o crescimento económico sólido que a Indonésia e a Tailândia conheceram nos últimos 3 anos, associado a uma relativa estabilidade macroeconómica, serve de almofada de amortecimento. Tanto na Indonésia como na Tailândia, por outro lado, foram apenas afectadas zonas limitadas, com um peso reduzido na economia global dos países, e mesmo aí, não se registaram danos, com a excepção das infra-estruturas turísticas em Phuket, nas maiores cidades e centros produtivos. Em Aceh, por exemplo, onde a indústria do petróleo é a principal base da economia regional, as estruturas de produção de gás e petróleo ficaram intactas.

Neste contexto, as previsões de crescimento económico para 2005 não foram alteradas nem pelos governos nem pelas instituições internacionais: para a Indonésia o Governo mantém a previsão de uma taxa de crescimento de 5,5% para 2005 e o Banco Mundial mantém a previsão de um crescimento de 6% ao ano no período 2006-2009; no caso da Tailândia o Governo mantém a previsão de um crescimento entre 5,5%-6,5% para 2005. As previsões mais recentes do Asian Development Bank (Abril) confirmam estes valores, prevendo um crescimento de 5,5% (2005) e 6% (2006) para a Indonésia e 5,6% (2005) e 5,8% (2006) para a Tailândia.

Já em termos sociais o impacto poderá ser mais significativo, com um sério risco de aumento dos níveis de pobreza: algumas instituições internacionais, como o ADB, alertam para o risco de cerca de 2 milhões de pessoas, dos quais 1 milhão na Indonésia, se tornarem pobres. As populações de pescadores e os pequenos agricultores, cujas culturas foram destruídas e as terras salinizadas, não só foram severamente atingidos como são mais vulneráveis, pois possuem menos activos e menor capacidade para fazer face às consequências da catástrofe. Este impacto negativo ao nível da pobreza

poderá ser minorado se existir uma distribuição eficiente da ajuda internacional, capaz de evitar o seu desvio e apropriação indevida pelas estruturas de poder locais.

No plano político as consequências poderão ser mais significativas. 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 o relativo falhanço da ASEAN enquanto projecto regional. No que diz respeito à prevenção dos efeitos da catástrofe, a verdade é que já existe na ASEAN um sistema de alerta e prevenção de tsunamis – simplesmente não funcionou quando 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 terremoto, baseado numa rede entre os países membros criada no âmbito do Sub-Comité da ASEAN de Meteorologia e Geofísica (aliás, referenciada 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 uma considerável distância entre o discurso e os instrumentos formais de cooperação regional e a acção concreta.

Por outro lado, foi flagrante a ausência de resposta regional colectiva na ajuda de emergência e assistência às vítimas e aos dois países membros mais afectados, a Indonésia e a Tailândia. Aliás, a maioria dos membros da ASEAN não foi afectada, pelo que teria condições de prestar assistência, nomeadamente em termos do envio 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. Aliás, existe mesmo um programa regional sobre Disaster Management para o período 2004-2010 e pouco antes da catástrofe, a 7 de Dezembro, teve lugar em Phnom Penh uma reunião ministerial da ASEAN sobre Disaster Management cujo objectivo fundamental foi exactamente reforçar a cooperação regional neste domínio e dar um impulso à implementação do programa.

Também neste capítulo a resposta dos membros da ASEAN, com a excepção de Singapura, não esteve ao nível adequado e os mecanismos regionais não funcionaram. Mas esta falta de resposta representa também a ineficácia do modelo da ajuda

internacional, uma vez que a assistência técnica e financeira que a ONU (OCHA e UN Disaster Assessment and Coordination), a UE, o Japão e os EUA prestaram nos últimos anos ao desenvolvimento de um sistema regional de gestão de catástrofes, incluindo a prevenção, não produziu os resultados pretendidos. É, assim, fundamental que os doadores retirem as lições da experiência anterior por forma a que não sejam cometidos os mesmos erros nos novos programas que agora se pretendem desenvolver.

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 resposta da União

Mesmo com alguma falta de articulação entre as acções bilaterais, a resposta da União Europeia parece, nesta primeira fase, ser adequada e significativa em termos da disponibilização de ajuda, humana e financeira. A UE surge como um dos maiores doadores, estando previsto um montante global de cerca de 1.500 milhões de euros, canalizados tanto imediatamente como nos próximos 3 anos – sendo, aliás, essencial que exista um equilíbrio e articulação entre a ajuda de emergência de curto prazo e a ajuda de reconstrução de médio prazo. O Banco Europeu de Investimento disponibilizará ainda um montante adicional de mil milhões de euros a título de empréstimos destinado a financiar a reconstrução.

As relações UE-ASEAN têm sido dominadas pelos fluxos de comércio e de investimento, se bem que mesmo as relações económicas estejam em declínio desde meados dos anos 90, com um défice das vertentes política e estratégica. 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 União, esta é uma oportunidade para reforçar as relações com a ASEAN e aumentar o seu perfil político na região. A resposta europeia contrasta com a reacção minimalista e inadequada dos Estados Unidos, cuja actuação não é 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 sobre os EUA até agora dominante na região como protectores e guardiões da segurança regional, a posição americana não deixará de decepcionar as populações e os governos

da ASEAN e ter custos políticos a longo prazo. 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 como 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. Se existisse uma ASEAN mais integrada em que a cooperação regional não fosse fragilizada pela obsessão com os princípios 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 na região.

A ajuda da UE, para além do apoio directo às populações e à reconstrução de infra-estruturas, deverá ter como preocupação central o apoio à criação de novos sistemas regionais eficazes de prevenção e resposta a catástrofes naturais, ao reforço da capacidade institucional dos serviços de protecção civil nacionais, bem como à gestão dos problemas ambientais comuns, em especial as questões decorrentes das alterações climáticas e a resposta a fenómenos como o El Niño e La Niña.

No caso específico da Indonésia, e considerando o papel positivo que desempenhou na solução da questão de Timor-Leste, a UE deverá dar prioridade a uma acção político-diplomática de apoio à solução do conflito em Aceh, a zona mais devastada pela catástrofe. Esta é uma condição absolutamente necessária para a efectiva utilização da ajuda, pois 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 fragilizarem irremediavelmente as suas bases de legitimidade local e de serem responsáveis pelo agravamento das consequências da catástrofe, o que seria inaceitável para a comunidade internacional.

Em parte como resultado da pressão norte-americana exercida pelo Sub-Secretário da Defesa Wolfowitz durante a sua visita à Indonésia, Jacarta aceitou participar em conversações de paz com os rebeldes separatistas do Free Aceh Movement (GAM). As negociações têm decorrido na Finlândia, mediadas pela Crisis Management Initiative, organizada pelo ex-Presidente finlandês, Martti Ahtisaari. Decorreram já duas reuniões, em Helsínquia, iniciando-se em meados de Abril a terceira ronda. Uma das novidades

mais significativas foi o facto de os rebeldes terem deixado cair a exigência de independência para Aceh centrando-se agora as negociações na proposta apresentada por Jacarta de concessão de um estatuto de autonomia especial à província. Esta evolução e a continuidade do processo negocial têm alimentado expectativas positivas sobre a possibilidade de um desfecho positivo das negociações e de vir a ser encontrada uma solução definitiva para o conflito.