



1.17 • Conjuntura internacional

O processo de transição democrática na Birmânia

Tiago Maurício

O PROCESSO DE TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA na Birmânia tem ocorrido num contexto de profundas mudanças estruturais no sistema internacional, mormente asiático. Com efeito, estas mudanças têm eclipsado o impacto regional do processo de transição que, de outra forma, seria entendido como um desenvolvimento vital na reconfiguração de poderes no Sudeste Asiático. Devido à presente fluidez das relações internacionais, esta transição democrática tem sido interpretada como um epifenómeno que reflecte — mais do que constitui —, as ditas mudanças estruturais. Num momento histórico que alguns autores antevêm tornar-se o «Século Asiático», dinâmicas externas justapõem-se, por isso, àquelas estritamente internas que participam no conjunto de reformas em curso na Birmânia.

Não obstante, a incapacidade da junta militar em responder às exigências político-económicas que lhe justificara a subida ao poder em 1988, constitui o *leitmotiv* na decisão em investir em reformas que interliguem essas duas dimensões. Em primeiro lugar, a revisão Constitucional de 2008 reforçou o pluralismo no panorama político do país, traduzindo-se numa maior representatividade parlamentar nas eleições gerais de 2010 e gradual distribuição de poder fora de círculos militares. Em relação ao problema económico, o programa de governo de 2010 viria a lançar com sucesso as bases para a liberalização dos sectores produtivos e abertura a capitais estrangeiros.

O gráfico ilustra a entrada de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA), esta, por sua vez, reflecte o interesse de capital estrangeiro em investir no mercado Birmanês. No início da transição democrática, em 2008, observamos um aumento de aproximadamente 150% comparado com 2007. Desde

então, registam-se níveis elevados em ordem superior a 350 milhões US\$ por ano em 2009 e 2010, à medida que as reformas político-económicas prosseguem em clima de moderada esperança. Quais são, então, as razões que levaram a tão significativas transformações na sociedade Birmanesa e sua percepção internacional? Importará, por conseguinte, atender às dimensões interna e externa que promoveram este processo, assim como às suas interligações.

Pressões para a transição democrática e reforma económica

Existem diversas razões que justificam a presente transição democrática. Mais do que a mera alteração do tipo de regime político, tem sido feito um esforço para corrigir décadas de más práticas governativas. Um relatório recentemente publicado pelo *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS) realçou algumas delas, nomeadamente: a corrupção sistémica, nepotismo, falta de infra-estruturas, deficiências em recursos humanos, conflitos étnicos, falta de controlo fronteiriço, tráficos ilícitos endémicos, violações às liberdades básicas, economia sub-desenvolvida, e sector financeiro disfuncional¹. Este constitui, indiscutivelmente, o substrato societal que as reformas procuram transformar.

O actual processo de transição democrática, consequentemente, é o resultado de um cálculo por parte da elite governante baseado em quatro factores fundamentais. Em primeiro lugar, motivos de ordem interna ditaram a necessidade de proceder a transformações para pluralizar a política e revitalizar a economia. Os quadros militares que tomaram o poder não possuíam o conhecimento técnico e burocrático para implementar um conjunto de medidas que trariam segurança e progresso ao país saído do caos anterior. Governando com lei marcial imposta, a junta adquiriu cada vez mais poderes e competências, assim procurando assegurar a estabilidade, embora impedindo simultaneamente o desenvolvimento humano e económico. Por conseguinte, as actuais reformas reflectem o interesse do exército em regressar paulatinamente aos quartéis, dando espaço para novas forças políticas dinamizarem a sociedade cuja estabilidade se afigura garantida. Em segundo lugar, observamos um efeito mimético face ao desenvolvimento de outros países na Ásia Oriental. Observando os rápidos processos de industrialização e liberalização económica dos quatro Tigres Asiáticos — Hong Kong, Singapura, Taiwan e Coreia do Sul —, o renascer da potência Indonésia, a ascensão do poderio Chinês e Indiano, ou até mesmo a modernização na Tailândia e Vietname, os líderes na Birmânia testemunharam como várias sociedades asiáticas, várias delas

pós-coloniais, conseguiram adaptar-se à competitividade do modelo económico global. Nesta corrida regional para o desenvolvimento, a Birmânia falhou em ajustar-se para competir com os seus vizinhos. Contudo, essa competição indicou-lhe o exemplo das reformas que teria que introduzir. Em terceiro lugar, a sua adesão à Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), em 1997, providenciou-lhe dois incentivos fundamentais. A protecção política face às suas repetidas violações de direitos humanos talvez seja a mais importante, pois levaram a maioria dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) a impor sanções económicas e um isolamento político à Birmânia. No seio daquela organização, o país gozou de relativa impunidade e margem de manobra para prosseguir o programa de reformas enquanto mantinha a estabilidade. Ademais, a própria ASEAN revelou-se um importante instrumento de coordenação para a resolução da crise financeira Asiática de 1998, que ameaçou deitar por terra o progresso atingido em décadas anteriores. A somar-se à receptividade política, portanto, estava a robustez económica da organização, que tem representado um forte estímulo reformista na Birmânia. Sinalizando esta boa-vontade pelas reformas efectuadas, a organização decidiu atribuir a sua presidência à Birmânia em 2014.

Em quarto e último lugar, a realidade estratégica na Ásia ditou a inserção da Birmânia no cálculo geo-estratégico das grandes potências. A ascensão da China é, por conseguinte, um factor com importância decisiva no actual processo de transição democrática, que irá influenciar não só a re-configuração interna mas também regional de poder.

O factor chinês

Com a sua economia em franca expansão, a China tornara-se um dos principais apoiantes da junta militar Birmanesa num contexto de sanções ocidentais. Neste sentido, a Birmânia não se encontra só. A presença Chinesa torna-se cada vez mais visível em todo o Sudeste Asiático, incluindo em países como o Vietname, Laos, Camboja, entre outros. Pelos problemas sistémicos indicados *supra*, a fragilidade do regime Birmanês em sustentar a pressão Chinesa impôs-lhe limitações na prossecução do interesse nacional, cada vez mais influenciado pelas directivas da política regional de Beijing. Querendo diversificar esta dependência estratégica, o regime de Naypyidaw viu a abertura política e económica ao pluralismo e capital estrangeiro como uma opção para balançar a excessiva dependência na China. O mercado bilateral de armamento foi particularmente importante para esta dependência nas últimas décadas. Beijing exportou tanques, veículos blindados, caças F-7, barcos com mísseis

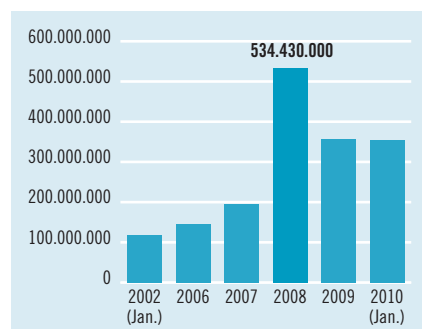
PASSADO RECENTE

Tendo adquirido independência em 1948, a história recente da antiga colónia Britânica tem constituído um rol de oportunidades perdidas no rumo para o desenvolvimento. Com a junta militar instituída em 1988, após graves protestos sociais decorrentes de fracassos políticos e económicos, o país viu o seu nome alterado para Mianmar, o seu regime fechar-se às macro-tendências que então se observavam na região, e um retrocesso na capacidade do estado em desempenhar as suas funções básicas. O processo de transição democrática em curso, liderado pelo Partido União Solidariedade e Desenvolvimento do Presidente Thein Sein, apoiado pelo exército, em colaboração com o maior partido da oposição Liga Nacional para a Democracia, liderado pela Prémio Nobel da Paz Aung San Suu Kyi, é, portanto, uma tentativa de modernizar a sociedade Birmanesa e retomar algumas das reformas interrompidas nos anos 1980.

guiados, construiu estações de vigilância electrónica na costa e remodelou a infra-estrutura portuária, entre outros projectos. Este compromisso desenvolveu-se com o intuito Chinês em assegurar acesso a quatro recursos económicos e de poder internacional: importantes reservas energéticas comprovadas (gás natural), minerais (pérolas, cobre), agrícolas (florestas, arroz), e portos no Oceano Índico com acesso a uma das principais linhas de comunicação marítima do mundo.

Para além da lógica bilateral, o potencial impacto que a China terá nas negociações multilaterais no seio da ASEAN merece especial atenção. Esta organização, que se baseia no princípio do consenso na tomada de decisão, tem demonstrado algumas vulnerabilidades em evoluir nas áreas da política e segurança. A influência chinesa já se fez sentir no contexto das disputas territoriais no Mar do Sul da China, quando a ASEAN fracassou em redigir um comunicado conjunto na sua reunião de 2012 em Phnom Penh, no Camboja. Este fracasso, o primeiro na história de mais de quatro décadas daquela organização, tem sido interpretado como a conviência do Camboja e Vietname em relação à política chinesa na região. Se a Birmânia optar por alinhar a sua participação segundo os interesses chineses, a capacidade da ASEAN em exercer pressão política em bloco será profundamente afectada, trazendo instabilidade e desconfiança à região. Esse vazio político permitirá uma maior influência de Beijing nos assuntos regionais, assim como uma excelente oportunidade para participar na transição democrática na Birmânia.

Procurando conter a expansão da influência chinesa na Birmânia e na região, outras potências regionais seguem-lhe o caminho, com especial ênfase para o Japão e a Índia. O Japão procura acompanhar as iniciativas chinesas na sua demanda por delinear uma política externa cada vez mais pró-activa e independente no Sudeste Asiático. A Índia, por seu lado, está mais directamente preocupada em negar à China um importante ponto de apoio para a projecção de poder na região, em detrimento do interesse nacional indiano. A competição naval e de mísseis balísticos tem reflectido esta rivalidade. Em conjunto, tanto o Japão como a Índia têm incentivos para investir num mercado Birmanês em abertura e expansão, ao mesmo tempo que visam responder aos desafios de segurança levantados por Beijing. Os dois países, parceiros de segurança desde a 2.ª Guerra Mundial, partilham



Quantidade total de Assistência Oficial ao Desenvolvimento na Birmânia. (em US\$ dólares)
Fonte: *Trading Economics/Banco Mundial.*



A "questão birmanesa": influências pró- e anti-democráticas. Fonte: Mizzima Elections 2012.

receios face ao poder chinês e procuram coordenar as suas agendas no Sudeste Asiático.

“ [...] para a transição democrática ter sucesso, será necessário o apoio de mais parceiros governamentais, económicos e da sociedade civil, tanto na Birmânia como da comunidade internacional. ”

Neste sistema de segurança regional somam-se a Tailândia e o Laos, cujas fronteiras com a Birmânia são motivo de preocupação relativamente a conflitos étnicos, tráfico de drogas e outros ilícitos, assim como de segurança e estabilidade internas. Singapura também tem interesses na actual transição, esperando lucrar com décadas de liderança na provisão de ODA.

A balança de poder regional em transformação

Como afirmámos anteriormente, a transição democrática na Birmânia respeita outros interesses geoestratégicos na região. Com a balança de poder regional em transformação, os Estados Unidos da América (EUA) desempenharão um papel crucial no (in)sucesso daquele processo. Numa altura em que a administração em Washington pretende efectuar um reequilíbrio estratégico para cimentar a sua influência na Ásia, existem dois eixos fundamentais que afectarão as políticas de Nappiyidaw. Os EUA exercem, finda a Guerra Fria, um importante controlo sobre o modelo macroeconómico e reorganização política da região nos contextos bilateral e multilateral. Não obstante, existe uma pressão latente entre a posição tomada pelo Congresso e Departamento de Estado e o Departamento de Defesa. Este analisa os eventos no país numa lógica de relações EUA-China e EUA-ASEAN,

favorecendo *engagement* e estabelecimento de diálogos *military-to-military*. O Congresso e Departamento de Estado, no entanto, tendem a focar questões relacionadas com direitos humanos e reformas políticas, logo mais favoráveis à imposição de sanções e outras punições por quaisquer falhas democráticas. Com efeito, tem sido a prevalência desta posição que ditou o isolamento político-económico da Birmânia nas últimas décadas, com Washington a conseguir arregimentar o apoio de outros parceiros e aliados em detrimento de *engagement*, como no caso Japonês.

A viagem de Aung San Suu Kyi aos EUA, em Setembro de 2012, pretendeu, em parte, assegurar a elite política e económica norte-americana a respeito do compromisso do regime Birmanês em prosseguir com as reformas e melhorar o registo de direitos humanos no país. Esta visita, portanto, indica um sério compromisso face à pluralização política e revitalização económica. Dentre outros objectivos prosseguidos, incluem-se a recolha de mais capital para investimento directo estrangeiro, início de diálogos políticos e militares entre organizações dos dois países, fomento de diplomacia informal (*track II*), aumento do comércio bilateral, lançamento de programas técnicos de educação de quadros superiores de administração, entre outros. Outros países deverão seguir este exemplo.

Em suma, para a transição democrática ter sucesso, será necessário o apoio de mais parceiros governamentais, económicos e da sociedade civil, tanto na Birmânia como da comunidade internacional. Este será um desafio ao multilateralismo asiático que deveremos acompanhar cuidadosamente, pois o seu processo poderá reflectir uma nova síntese entre as elites e a sociedade Birmanesa, assim como uma mudança na política chinesa no Sudeste Asiático e transformações da balança regional de poder. ■

Notas

¹ BAWER, Ernest *et al* (2012) — “CSIS Myanmar Trip Report”, *Centre for Strategic and International Studies.*