

A POLÍTICA EXTERNA DA ARÁBIA SAUDITA, 2015-2022

A ERA DO PÓS-PETRÓLEO QUE TARDA EM CHEGAR¹

Mathilde Silva Gonçalves

«A REALIDADE SOCIAL E POLÍTICA DA ARÁBIA SAUDITA
É MAIS COMPLEXA DO QUE A RETRATADA
PELOS MÉDIA OCIDENTAIS. A ARÁBIA SAUDITA VIVE
ENTRE TRADIÇÃO E MODERNIDADE.»²

O ano de 2015 foi transformador para a última monarquia absoluta do mundo. A Arábia Saudita, governada de facto por Mohammad Bin Salman (MBS), entrou na era do pós-petróleo, com todas as consequências económico-sociais trazidas pelo seu novo contexto interno. Do seu ambiente interno e regional emanam as maiores ameaças à sua segurança, sobrevivência e continuidade. As bases que sustentam o contrato social que tem mantido o reino coeso e unido em torno do seu monarca podem estar a ruir. O antagonismo Irão-Arábia Saudita tem-se manifestado em diversas *proxy wars*, sendo que a partir de 2015 se materializou na instrumentalização do conflito do Iémen³ pelos antagonistas, que usam a clivagem xiitas/sunitas em proveito das suas agendas regionais. Uma das maiores ameaças à sobrevivência da Arábia Saudita seria a formação de um «arco xiita» perto do seu território, liderado pelo Irão. A política regional que a Arábia Saudita tem desenvolvido visa contrabalançar a influência iraniana, criando um «crescente sunita» liderado por si própria⁴. Continuará a ser no contexto global que a Arábia Saudita tentará mitigar as ameaças do seu

RESUMO

Este artigo visa contribuir para a compreensão da política externa da Arábia Saudita, no período entre 2015 e 2022, um tema ainda pouco estudado na literatura científica em língua portuguesa. Nesse sentido, foram explorados os três níveis de análise que afetam e são afetados pela política externa da Arábia Saudita: os níveis interno, regional e global. Após 2015, através da «Doutrina Salman», o país entrou numa nova era da sua política externa marcada pelo objetivo da continuidade. A Arábia Saudita adaptou-se para sobreviver, para garantir a continuidade do Estado e da dinastia Al-Saud.

Palavras-chave: Médio Oriente, Arábia Saudita, política externa, transição económica.

ABSTRACT

**SAUDI ARABIAN FOREIGN
POLICY, 2015-2022:
THE POST-OIL PERIOD
IS SLOW TO ARRIVE**

This article aims to contribute to the understanding of Saudi Arabian foreign policy, from 2015 onwards, a



topic still little explored in the scientific literature in Portuguese language. It is explored the three levels of analysis that affect and are affected by Saudi Arabian foreign policy: the domestic, regional, and global levels. In 2015, the country has entered in a new era of its foreign policy through the 'Salman Doctrine' and intends to adapt to its context, not with the goal of change but continuity. Saudi Arabia has adapted to survive, to ensure the continuity of the state and of the Al-Saud dynasty.

Keywords: Middle East, Saudi Arabia, foreign policy, economic transition.

contexto interno e regional, seja na sua relação com os Estados Unidos, seja através da procura de novos aliados internacionais.

Neste artigo pretendemos analisar as características que, entre 2015 e 2022, emergiram na política externa saudita e em que medida essas características representam uma rutura com o passado. Tendo em conta o novo contexto pós-2015 e as interações existentes entre os diferentes níveis – interno, regional e internacional –, abordaremos igualmente os acontecimentos e desafios que MBS enfrentou.

Para tal, foi aplicada uma abordagem metodológica que combina a análise de política externa (APE)⁵ e a análise

de dinâmicas de segurança no Médio Oriente, orientada pelas teorias das Relações Internacionais. A APE ajuda a compreender como é que os Estados agem, e a explicar os vários aspectos de política externa. Já as dinâmicas de segurança permitem-nos observar padrões e tendências regionais relevantes para o estudo de caso. Por outro lado, a teoria realista fornece os instrumentos para a explicação do pragmatismo da política externa saudita, nomeadamente a nível regional. Podemos observar e compreender os meandros da política de poder, as suas condicionantes e oportunidades geopolíticas e geoestratégicas. No mesmo sentido, recorreu-se ao realismo neoclássico, apesar das especificidades inerentes ao Médio Oriente, pois o impacto da *Realpolitik* e da centralidade do poder é incontornável para analisar a política externa da Arábia Saudita. Adicionalmente, recorreremos ainda ao construtivismo dada a centralidade da questão identitária para a compreensão da política externa da Arábia Saudita. É dela que emanam os padrões de amizade/inimizade perante o outro, é dela que emana a rivalidade estrutural entre o Irão e a Arábia Saudita e que divide o Médio Oriente e o islão político. Procurámos assim saber se, numa monarquia do Golfo com pretensões de hegemonia regional, as identidades (árabe, sunita, do próprio sistema político) poderiam deter um papel tão importante quanto a *Realpolitik* e o pragmatismo da política do poder.

Vejamos em que assentava a política externa saudita no reinado anterior ao de RBS. Quais foram os principais objetivos de política externa do reinado de Abdullah?

OS ANTECEDENTES DA POLÍTICA EXTERNA SAUDITA

Considera-se que, desde a segunda metade do século XX, a política externa saudita tem sido influenciada por três pilares que estruturam o regime: «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 americanas»⁶. Em relação a estes pilares do reinado anterior, observamos como, com a transição para o

reinado de Salman em 2015, o primeiro pilar se manteve, o segundo pilar está em risco, apesar de ainda se manter, e o terceiro pilar já não se verifica. A política externa saudita perdeu por isso um dos seus pilares. No período analisado foi possível verificar que a relação de proximidade entre a Arábia Saudita e os Estados Unidos deixou de se constituir como um pilar fundamental do regime de MBS e da sua política externa. Os Estados Unidos demitiram-se do seu papel no Médio Oriente e viraram-se para a Ásia. Sabemos que o conflito entre Israel e a Palestina foi determinante para a definição das relações internacionais sauditas, mas até 2022 os principais desafios regionais da Arábia Saudita não passavam pela promoção do processo de paz israelo-palestiniano⁷. Israel estava cada vez mais próximo da Arábia Saudita, apesar da estabilização do Iraque e da contenção do Irão se manterem como desafios centrais.

Por possuir características *sui generis*, este regime, marcado por contradições, vive uma luta interna entre as duas grandes forças motoras da sua sociedade: o conservadorismo religioso e a vontade de progresso alcançado através de reformas políticas, económicas e sociais, e do sistema religioso.

O ano de 2015 foi, incontornavelmente, um ano de mudança. A nível interno, 2015 foi o ano da chegada do novo monarca, que quis reformar os sistemas político e sucessório, acabando com o sistema de sucessão horizontal, rompendo assim com a tradição sucessória que até aí tinha vigorado. Ao fazer do seu filho preferido, MBS, o primeiro na linha de sucessão ao trono, o novo rei demonstra compreender a necessidade de renovação geracional de uma monarquia absoluta que apresentava, até aí, características gerontocráticas que, a médio-longo prazo, poderiam vir a criar problemas de legitimidade à dinastia Al-Saud. Visto que a maioria da população tem menos de 25 anos, a figura popular de MBS foi aquela que pareceu mais adequada à continuação dos Al-Saud no poder e à frente dos desígnios da Arábia Saudita. Conquistando cada vez mais poder e expandindo cada vez mais o seu raio de ação, MBS passou a apresentar um elevado poder discricionário sendo na realidade a figura principal do Estado, dado o estado de saúde do rei. Resultante deste poder discricionário foi a decisão unilateral de invadir o Iémen, para proteger os seus interesses regionais⁸.

Numa sociedade em que o tribalismo e o respeito pelas regras beduínas ainda se fazem sentir, há um grande vazio legal em termos de direito moderno, que leva a que o sistema judicial seja altamente arbitrário e mais um instrumento que a casa Al-Saud usa a seu favor para se manter no poder. A paz social é assegurada através da distribuição de alocações à população e do medo da repressão⁹. A Arábia Saudita – que faz parte do Conselho dos Direitos do Homem das Nações Unidas desde 2015, mas comete as pio-

O ANO DE 2015 FOI, INCONTORNABELMENTE, UM ANO DE MUDANÇA. A NÍVEL INTERNO, 2015 FOI O ANO DA CHEGADA DO NOVO MONARCA, QUE QUIS REFORMAR OS SISTEMAS POLÍTICO E SUCESSÓRIO, ACABANDO COM O SISTEMA DE SUCESSÃO HORIZONTAL, ROMPENDO ASSIM COM A TRADIÇÃO SUCESSÓRIA QUE ATÉ AÍ TINHA VIGORADO.

res atrocidades de guerra e também, prende, tortura e executa os seus dissidentes internos – vive numa tentativa constante de equilíbrio entre as duas forças internas opostas, a da tradição conservadora e a da mudança reformista.

Qual será a estratégia económico-financeira da Arábia Saudita para diversificar a sua economia, não depender exclusivamente da exportação de petróleo, reformar o sistema redistributivo e manter a dinastia Al-Saud no poder? Apesar das dúvidas quanto à sua real capacidade de produção petrolífera, o reino quer manter-se um peso-pesado no campo da energia tanto para responder à sua crescente e preocupante procura interna, como para regionalmente e mundialmente continuar a dominar apresentando-se como o principal produtor e exportador, incluindo o mercado asiático¹⁰.

Em 2015 a monarquia sunita entrou em défice orçamental. Isto traduziu-se na necessidade ainda mais urgente de transformar o mercado de trabalho, na implementação de medidas de austeridade e no fim das subvenções à população, que aceitou mal esta mudança radical no seu modo de vida. O Plano Vision 2030 pretende resolver o problema de um sector privado incipiente, incapaz de se autossustentar, de operacionalizar a diversificação energética e de projetar a nação saudita para a sua «nova era do pós-petróleo»¹¹.

Não obstante, há dúvidas sobre a real capacidade de aplicação do plano à realidade saudita, bem como se o contrato social que sustenta a sociedade desde há mais de meio século conseguirá resistir e adaptar-se a tantas mudanças substanciais. O decisor saudita está perante uma multiplicidade de desafios, mas o maior será fazer escolhas económicas racionais ao mesmo tempo que tenta manter a estabilidade do seu regime, que, afinal, ainda anda a par com a estabilidade do preço do petróleo.

O discurso identitário saudita sempre foi bastante volátil e capaz de se adaptar às circunstâncias conjunturais para melhor servir os interesses do Estado. O «sentimento nacional saudita», que poderia estar na origem de uma identidade nacional, é uma artificialidade criada pela família real para responder às dificuldades que se vão apresentando. A necessidade de tirar o foco do sentimento de pertença religiosa e passá-lo a um sentimento de pertença nacional, a necessidade de uniformizar culturalmente todo o território, assim como a necessidade de promover o Irão como a maior ameaça à nação saudita mostram como não existe, na prática, nenhum sentimento de pertença nacional saudita¹². Foi preciso forjá-lo, pois o território enforma múltiplas identidades, práticas culturais e até religiosas para que se possa falar de um sentimento de pertença à mesma nação.

O Estado-Nação que MBS pretende construir já não se enquadra na segmentação tradicional e patriarcal em volta da instituição dinástica, da tradição tribal, e da doutrina wahabita. O príncipe quer promover um sentimento de pertença nacional que una os sauditas em torno da refundação económica do país na era do pós-petróleo, e em torno de si próprio como o único governante com capacidade e legitimidade para tal. Usando um discurso identitário adaptado às circunstâncias e ao momento de então, como foi

sempre apanágio dos Al-Saud, MBS quer criar uma identidade nacional saudita nova que sirva o seu propósito e que mantenha a coesão do reino.

A «DOUTRINA SALMAN»

A Arábia Saudita é uma monarquia árabe sunita que está inserida no seu contexto regional, o do Médio Oriente e do golfo Pérsico¹³. O reino sunita foi posto perante vários desafios regionais: o ressurgimento do Irão enquanto *player* regional, a inflexão da aliança com o aliado americano, os conflitos regionais, os desafios que encontra a doutrina wahabita face ao jiadismo, e a queda abrupta do preço do petróleo. A Arábia Saudita viu-se assim confrontada com a urgente necessidade de encontrar um novo sistema de alianças, que responda aos desafios que terá de enfrentar nesta nova ordem regional.

Paralelamente, desde a Guerra Fria que a região do Médio Oriente vive fraturada entre a Arábia Saudita e o Irão, uma guerra pela sobrevivência e pela hegemonia da região, que se aproveita dos conflitos já existentes e da clivagem xiitas/sunitas. A Arábia Saudita, com a sua nova diplomacia regional ofensiva, assistiu, preocupada, ao fim do isolamento diplomático e político do Irão e à sua aproximação aos Estados Unidos de Obama. O reino sunita quis mostrar que não precisaria dos americanos para defender os seus interesses no Médio Oriente, mas falhou. A coligação árabe-sunita para o Iémen transformou-se em coligação internacional devido à sua ineficácia. Mesmo assim, as perspetivas da Arábia Saudita no conflito no Iémen não são boas nem na Síria, nem no Iraque, terrenos onde o Irão ganha cada vez mais vantagem e margem de manobra, conseguindo enfraquecer a posição da Arábia Saudita, pelo menos no terreno. As populações são quem mais sofre com o antagonismo Irão-Arábia Saudita, que continua sem perspetivas de ter fim à vista.

A «Doutrina Salman» vem assim inaugurar a nova diplomacia regional saudita, finalmente emancipada do seu «tutor» americano. São os dois principais objetivos que a «Doutrina Salman» pretende atingir. O primeiro é permitir que a Arábia Saudita se imponha como a principal referência no Médio Oriente através da utilização dos mecanismos do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), e através de alianças bilaterais híbridas com países como o Egito, a Jordânia ou até mesmo Israel, bastando que o único denominador comum seja a vontade de conter regionalmente o Irão. A Arábia Saudita quer ser a grande potência do Médio Oriente. O segundo objetivo é apresentar a Arábia Saudita como o principal defensor dos interesses da comunidade árabe-muçulmana na região. Um papel «natural», devido ao facto de ser considerada «o berço» do islão¹⁴. Logicamente seria impensável que a Arábia Saudita fizesse qualquer tipo de pacto ou de acordo, ou chegasse a qualquer tipo de entendimento com Israel, que bombardeia a Palestina há décadas e remete os palestinianos a um regime de *apartheid*, principalmente depois de todo o financiamento da causa palestiniana. Todavia, o «papel de defensora dos interesses da comunidade árabe-muçulmana na região» é um ato

discursivo feito essencialmente para dentro. É um ato discursivo que pretende unir os sauditas em torno deste seu «papel», e projetar o Estado como grandioso, um Estado que é «pessoa de bem» e que defende os interesses de toda a comunidade muçulmana, a Umma. Neste quadro, a política externa saudita apresentou-se como realista e pragmática, capaz de forjar as alianças e acordos *ad hoc* que forem necessários para a sua sobrevivência, sem olhar a ideologias.

A «Doutrina Salman» pretende que sejam desenvolvidos os meios necessários para isolar o Irão e os seus aliados, restabelecendo assim algum equilíbrio regional. Um dos instrumentos-chave da nova diplomacia saudita será o CCG e o Red Sea Council¹⁵. Através dos seus mecanismos, a Arábia Saudita fará tudo para proteger os interesses árabe-sunitas na região, face à possibilidade da formação de um «arco xiita», tentando contrabalançar com um «arco sunita» liderado por si própria. Assim se explica a importância do Iémen, mas também da Síria e do Iraque para a segurança regional da Arábia Saudita.

VIRAGEM E ADAPTAÇÃO

O ano de 2015 foi um ano de viragem e de adaptação da política externa da Arábia Saudita ao seu novo contexto. Neste quadro de adaptação surgiu a parceria bilateral estratégica da Arábia Saudita com os Emirados Árabes Unidos (EAU)¹⁶. O eixo Riade-Abu Dhabi assenta num entendimento circunstancial motivado pela complementaridade dos seus objetivos regionais, e na vontade de desenvolver uma diplomacia mais intervencionista e agressiva no Golfo, no Corno de África, mas também no mar Vermelho, onde se assiste à rivalidade e competição estratégica entre os eixos Riade-Abu Dhabi e Ancara-Doha pelo domínio geopolítico dessas águas e dessa região¹⁷. A política tribal praticada pelo eixo Riade-Abu Dhabi em relação às tribos do Qatar demonstra como as tribos e a política tribal ainda são elementos relevantes na geopolítica do Golfo e demonstra a maior agressividade do intervencionismo pretendido na região por MBS e Mohammad Bin Zayed¹⁸

NESTE ÂMBITO, A QUESTÃO PALESTINIANA DEIXOU DE SER UMA PRIORIDADE PARA VÁRIOS ESTADOS ÁRABES, ABRINDO-SE ESPAÇO A UMA TENDÊNCIA DE CONGRUÊNCIA DE INTERESSES E PERCEÇÃO DAS AMEAÇAS ENTRE A ARÁBIA SAUDITA E ISRAEL.

(MBZ)¹⁹. Aquele eixo é uma parceria estratégica através da qual a Arábia Saudita pretende desenvolver e consolidar a sua visão e hegemonia regionais no novo contexto que surgiu a partir de 2015. Neste âmbito, a questão palestina deixou de ser uma prioridade para vários Estados árabes, abrindo-se

espaço a uma tendência de congruência de interesses e percepção das ameaças entre a Arábia Saudita e Israel. A Arábia Saudita, no entanto, delega a cooperação direta com Israel para o seu aliado, os Estados Unidos, pois uma cooperação aberta e direta da Arábia Saudita com Israel era um cenário muito improvável²⁰.

Esta aliança ou aproximação *ad hoc* foi de natureza pragmática, circunstancial e não ideológica, inscrevendo-se claramente na mudança de paradigma da política regional

saudita, para quem há uns anos o cenário de uma aproximação a Israel seria impossível. O contexto mais perigoso, ameaçador e preocupante para a Arábia Saudita é, sem dúvida, o contexto regional. É assim natural que o contexto global sirva para tentar inverter essa tendência, para procurar possíveis aliados e soluções que possam ajudar a reduzir a instabilidade e a insegurança regionais.

O PAPEL DOS ESTADOS UNIDOS E DOS PAÍSES EUROPEUS

Até 2022, a Arábia Saudita continuou a privilegiar a sua relação com os Estados Unidos acima de qualquer outra. Tentou – através dos novos contratos de compra de armamento que assinou com a China e a Rússia – levar os Estados Unidos a continuar forçosamente a prestar atenção às suas movimentações, dado que estas ameaçam os seus interesses²¹. A estratégia de chantagear os americanos com a sua «nova vontade» de diversificar as suas fontes de armamento e de cooperação política e securitária, aliada às concessões que MBS tem feito aos Estados Unidos, como a libertação da ativista Loujain Al-Hathloul, assim como a aparente «acalmia» da sua impulsividade e imprudência, e da sua política externa regional, parecem estar a dar frutos. Biden não quis impor o Khashoggi Ban nem sancionar MBS pelo homicídio perpetrado pelo próprio Estado saudita, nem responsabilizar MBS pessoalmente. Sendo assim, o atual Presidente dos Estados Unidos respondeu, ele também, com uma concessão da sua parte. As relações entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita ainda estão longe da rutura, mesmo se entraram num novo paradigma a partir da luz verde dada por Biden à desclassificação do relatório da CIA, que permitiu que o mundo visse, em mais uma ocasião, a face mais obscura do regime saudita. A retirada do apoio americano à guerra no Iémen e a vontade expressa do seu Presidente em não vender mais armamento ofensivo à Arábia Saudita é mais um sinal de que as relações se deterioraram. A Administração Biden abriu um precedente, e deixou o seu aliado saudita desprotegido na arena internacional e regional, pressionando-o para que encontrasse outras opções, procurasse novos aliados, obrigando-o a reduzir a sua hostilidade regional e a imprudência das suas escolhas.

MBS terminou a contenda com o Qatar, conversou com o Irão e com a Turquia e insiste, em 2022, em «demonstrar essa vontade de desaceleração da hostilidade regional», indo ao encontro das expectativas do presidente americano²². Todavia, o Irão decidiu interromper as conversações informais com a Arábia Saudita depois de esta ter procedido a uma execução em massa de 81 pessoas no mesmo dia (das quais 36 seriam xiitas), demonstrando que a conduta do príncipe herdeiro, pelo menos a nível interno, se mantém.

A invasão russa da Ucrânia, em fevereiro de 2022, acabou por ser um *game changer* nas relações entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita (que nas Nações Unidas, num primeiro momento, não condenou a Rússia) e nas relações entre os Estados Unidos e o Médio Oriente²³. A prioridade de Biden é agora fazer baixar o preço do petróleo e isolar a Rússia no sistema internacional. Para isso, a Arábia Saudita, como presidente

da OPEP+, deveria aceitar aumentar o ritmo da produção petrolífera. Num primeiro momento o decisor saudita recusou, questionando-se por que razão deveriam os aliados regionais dos Estados Unidos ajudá-los a conter a Rússia na Europa, quando Washington favoreceu a Rússia e o Irão no Médio Oriente. Num segundo momento, MBS escolhe a seguinte estratégia: só aceita aumentar o ritmo da produção se os Estados Unidos continuarem a apoiar a guerra levada a cabo no Iémen para proteger os seus interesses. A estratégia do príncipe deu frutos. MBS aceitou um cessar-fogo de dois meses no Iémen e aceitou aumentar o ritmo da produção petrolífera. Em troca, Joe Biden foi falar diretamente com MBS a Riade, demonstrando que a parceria estratégica entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita não vai ser «recalibrada» e continua a ser vital para os interesses dos Estados Unidos, como ainda é para os interesses da Arábia Saudita.

No mês de julho de 2022, no âmbito da sua visita de quatro dias a Israel e à Arábia Saudita, assistimos à chegada de Joe Biden a Riade, vindo diretamente de Israel, cumprimentando o príncipe herdeiro (com o qual afirmou que não dialogaria diretamente) com um *fist bump* filmado e transmitido no mundo inteiro²⁴. Este momento representou uma grande vitória para MBS e para a sua política externa²⁵. Além disso, assistimos igualmente à abertura do espaço aéreo saudita a todas as operadoras, inaugurando assim a possibilidade de se voar diretamente de Israel para a Arábia Saudita e vice-versa²⁶. Este momento é bastante demonstrativo da cada vez maior aproximação e cooperação informal entre os dois Estados.

No mesmo mês assistimos à visita oficial de MBS à Grécia e a França, para celebrar novos acordos bilaterais de cooperação. Em Atenas, foi assinado um memorando de entendimento que inclui vários acordos sobre energias renováveis, petróleo, gás, petroquímicos e tecnologia para combater o aquecimento global e projetar a Arábia Saudita como um modelo de desenvolvimento sustentável verde.

Em Paris, MBS foi recebido por Emanuelle Macron com um caloroso aperto de mão e um *working dinner*, no qual abordaram a questão da crise energética europeia, a guerra no Iémen, a reativação do acordo nuclear do Irão e a questão dos direitos humanos. A diferença entre o rápido *fist bump* de Biden e o caloroso e longo aperto de mão a Macron saltam à vista²⁷. Isto deveu-se à postura do Presidente francês, que se apresenta como o principal interlocutor dos *outcasts* do sistema internacional, pronto a dialogar, mas também ao facto de a Arábia Saudita ser a maior compradora de armamento francês, e de ser uma parceira inegável na resolução ou no abrandamento da crise energética que se vive atualmente na Europa²⁸.

Em agosto de 2022, Salma Al-Chehab – doutoranda no Reino Unido, regressada à Arábia Saudita de férias, de origem xiita – foi condenada a trinta e quatro anos de prisão por ter escrito, na rede social X, «liberdade aos prisioneiros de consciência e a cada pessoa oprimida no mundo», além de ter demonstrado apoiar Loujain Al-Hathloul²⁹. Esta pena é a mais alta alguma vez atribuída a um ativista dos direitos humanos no

reino, tendo sido precedida de uma detenção arbitrária e de práticas de tortura. Esperou, detida, pelo «juízo» durante 285 dias, e terá sido forçada a reconhecer que era simpatizante da Irmandade Muçulmana, apesar de ser xiita, o que é contraditório e denota a arbitrariedade abissal do sistema jurídico saudita. A rede social X, detida em 5% pelo príncipe Al-Walid Bin Talal, simpatizante de MBS, não comentou a condenação. Em suma, a política externa da Arábia Saudita transformou-se, em certa medida, a partir de 2021. Isto através de uma nova postura que procurou mostrar abertura ao diálogo na sua região e a nível global, contrastando totalmente com a postura inicial de MBS, extremada e imprudente. Os abusos e as violações dos direitos humanos do regime são encobertos por um «manto de modernidade, desenvolvimento económico e tecnológico» que, ao ser projetado na arena global, visa dar uma imagem positiva, moderna e liberal tanto da Arábia Saudita como do seu líder. Simultaneamente, a liderança saudita continua a eliminar e a perseguir a um ritmo feroz os dissidentes, os ativistas e os opositores ao regime do clã Salman, recorrendo a todo o tipo de detenções e julgamentos arbitrários, ao terrorismo informático, e continuando com as práticas de tortura e as decapitações que atingiram um número record desde a chegada do novo rei em 2015³⁰.

A POLÍTICA EXTERNA DA ARÁBIA SAUDITA TRANSFORMOU-SE, EM CERTA MEDIDA, A PARTIR DE 2021. ISTO ATRAVÉS DE UMA NOVA POSTURA QUE PROCUROU MOSTRAR ABERTURA AO DIÁLOGO NA SUA REGIÃO E A NÍVEL GLOBAL, CONTRASTANDO TOTALMENTE COM A POSTURA INICIAL DE MBS, EXTREMADA E IMPRUDENTE.

MUDANÇA NA CONTINUIDADE

A partir de 2015, a política externa da Arábia Saudita foi totalmente subordinada à estratégia da mudança dentro da continuidade, pois esta permitirá a sobrevivência do Estado e a continuidade da dinastia vigente. Os contextos interno, regional, e global, nos quais a Arábia Saudita se movimenta, justificam a utilização desta estratégia para assegurar, numa linha teórica realista, a prossecução do interesse próprio do Estado, que é sobreviver e não ser aniquilado pelas múltiplas ameaças que o rodeiam. É uma estratégia política transversal do Estado saudita, e é a estratégia primordial do atual governo, que pretende assegurar a todo o custo a sua sobrevivência no contexto pós-2015.

A última monarquia absoluta do mundo, e o único país cujo nome emana da família que o governa, vê a sua sobrevivência e hipóteses de continuidade completamente dependentes da obtenção de lucros e recursos financeiros do Estado. A base da legitimidade política e governativa da monarquia sempre foi a redistribuição de dividendos do Estado para colmatar a falta de lealdade e coesão da população em relação à instituição dinástica. A legitimidade da instituição monárquica saudita está ligada à conquista militar e ao expansionismo de uma organização tribal que se tornou administradora de todas as outras, e não à existência de um sentimento de pertença nacional que reúna o conjunto dos sauditas em torno da lealdade política ao seu rei. Neste sentido, o sucesso e

a sobrevivência da Arábia Saudita sempre estiveram ligados à capacidade de o Estado obter e distribuir capitais, e de saber gerir as ameaças que emanam do seu contexto regional.

A rivalidade da Arábia Saudita com o Irão é estrutural, e deriva do período pré-estatal e pré-moderno da formação do seu Estado. A Arábia Saudita nasceu das cinzas do Império Otomano, e as duas entidades políticas nunca foram compatíveis, pois a existência de uma ameaçava diretamente a outra. A revolução iraniana de 1979 agravou ainda mais o antagonismo político, cultural e religioso entre os dois³¹. Podemos afirmar que, desde a sua formação, a entidade estatal saudita é indissociável da sua incompatibilidade (territorial, política, cultural, social, religiosa e étnica) com a entidade estatal iraniana. Esta incompatibilidade é profunda e estrutural, e por isso é natural que a Arábia Saudita veja o seu sucesso no insucesso do Irão e vice-versa.

O ano de 2015 foi assim um ano transformador para a Arábia Saudita, nomeadamente no que se refere à política externa. À primeira vista, este ano parece ter vindo «romper com o passado» a vários níveis, no entanto, não houve cortes radicais nem mudanças de carácter altamente revolucionário. O Estado saudita reagiu a esses acontecimentos como sempre foi seu apanágio desde a sua criação, adaptando-se. De 2015 em diante, tem-se assistido a uma Arábia Saudita que reage às mudanças, empenhada em adaptar-se e em praticar ações que lhe permitam assegurar os seus interesses, sendo que o último é a sobrevivência do Estado.

O decisor político saudita foi obrigado a tomar decisões pragmáticas baseadas nas conjunturas, numa tentativa permanente de equilíbrio entre as forças transformadoras e as forças tradicionais, entre o «novo» e o «velho», entre manter a coesão e a estabilidade do reino ao mesmo tempo responder aos desafios do presente e antever os do futuro, e assegurar a continuidade do Estado. Por estas razões, desde 2015, as decisões de política externa da Arábia Saudita pareceram incoerentes e contraditórias. Estas características são fruto da sua tentativa de adaptação, perseguindo permanentemente o objetivo de se adaptar para sobreviver. A política externa da Arábia Saudita não se adaptou com o objetivo da mudança, mas da continuidade, pois só dessa forma seria possível garantir a existência do Estado.

A nível interno, a estratégia da «mudança dentro da continuidade» é visível através da chegada de um novo monarca que rompeu com a tradição sucessória que até aí tinha vigorado, a do sistema adélfico, para assegurar a continuidade e sobrevivência do Estado através da elevação de MBS, um príncipe herdeiro jovem, mais preparado para os desafios da atualidade e com perfil autoritário, a próximo rei da Arábia Saudita.

Essa estratégia é igualmente visível a nível económico e social, através das transformações do mercado de trabalho, da promoção de medidas de austeridade, da fiscalidade e do Plano Vision 2030 que visa «refundar» a economia saudita. Perante a situação da entrada da Arábia Saudita em défice orçamental pela primeira vez na sua história em 2015, o Estado saudita finalmente compreendeu a urgência de diversificar

a sua economia que dependia totalmente do petróleo e iniciou o seu caminho nesse sentido. Para sobreviver e assegurar a sua continuidade perante os desafios económicos e sociais que se lhe apresentavam, a Arábia Saudita alterou a sua estrutura económica e social no sentido de se adaptar às mudanças ao mesmo tempo que quer preservar a estabilidade e a longevidade da monarquia.

Há um afastamento da segmentação tradicional em volta da instituição dinástica, do tribalismo, e da doutrina wahabita, para no seu lugar promover um sentimento de pertença nacional que una os sauditas em volta da refundação económica do país, que entrou na «nova era do pós-petróleo» promovendo MBS como a única figura legítima na liderança desse processo, consolidando a sua legitimidade enquanto futuro rei saudita.

A nível regional, a estratégia da «mudança dentro da continuidade» ocorre através da aproximação informal a Israel. Apesar de haver um alinhamento cada vez mais forte nos seus interesses, o Estado saudita não pode deixar cair oficialmente a causa palestiniana nem irá secundarizar a importância da sua identidade árabe e de guardião dos locais sagrados do islão para cooperar formalmente com Israel.

APESAR DE HAVER UM ALINHAMENTO
CADA VEZ MAIS FORTE NOS SEUS INTERESSES,
O ESTADO SAUDITA NÃO PODE DEIXAR CAIR
OFICIALMENTE A CAUSA PALESTINIANA NEM IRÁ
SECUNDARIZAR A IMPORTÂNCIA DA SUA
IDENTIDADE ÁRABE E DE GUARDIÃ DOS LOCAIS
SAGRADOS DO ISLÃO PARA COOPERAR
FORMALMENTE COM ISRAEL.

É igualmente visível através da utilização do CCG como instrumento de legitimação da agenda diplomática regional da Arábia Saudita. A partir de 2015, a diplomacia do CCG tornou-se mais ofensiva e adotou um intervencionismo mais híbrido, deixando o seu papel tradicional de *soft power* financeiro e religioso, alinhando-se com a nova doutrina e as novas orientações da política externa saudita. O CCG é um dos instrumentos através dos quais a Arábia Saudita irá promover a estratégia da «mudança dentro da continuidade» a nível regional, ao proteger os interesses das monarquias tribalo-dinásticas do Golfo. Também a instituição e utilização do Red Sea Council serve como instrumento de legitimação da agenda regional da Arábia Saudita. Instituído em 2020, é através dele que a Arábia Saudita quer promover os seus interesses (sendo que o seu interesse primordial é assegurar a estabilidade e continuidade do Estado) no mar Vermelho e no Corno de África. A Arábia Saudita vê o CCG e o Red Sea Council como instrumentos diplomáticos de continuidade, pois protegem a hegemonia regional saudita e os seus interesses no novo contexto pós-2015.

A parceria estratégica entre a Arábia Saudita e os Estados Unidos é igualmente demonstrativa de uma nova abordagem pragmática e circunstancial ao sistema de alianças e à política regional. Foi em 2015 que se assistiu ao fim do isolamento diplomático do Irão e à sua aproximação aos Estados Unidos de Obama, o que foi obviamente percecionado como «uma traição» pelos sauditas. Entendendo que o contexto regional e global favorecia o Irão, deixando a Arábia Saudita desprotegida, o Estado saudita viu-se obrigado

a reagir firmemente na proteção dos seus interesses vitais e assumiu uma postura ofensiva ao invadir o Iémen. Na ótica da questão do dilema de segurança trazida pela teoria realista das relações internacionais, diremos que o Estado saudita assumiu uma postura realista ofensiva ao invadir o Iémen, numa tentativa de demonstração internacional do seu poder para defender os seus próprios interesses regionais sem os Estados Unidos. Foi uma reação ofensiva para proteger os interesses sunitas e assegurar a sua própria continuidade combatendo o expansionismo do Irão.

CONCLUSÕES

Fica assim claro que a partir de 2015 a estratégia da mudança dentro da continuidade levou a Arábia Saudita a romper com a sua linha tradicional de política externa e a assumir uma postura mais ativa e agressiva na defesa dos seus interesses e da sua segurança. A sua política externa tornou-se mais pragmática, realista, não ideológica e adaptável às circunstâncias.

A nível global, a relação e a aliança com os Estados Unidos continuam a ser vitais para a sobrevivência e continuidade do Estado saudita como o conhecemos hoje, pois sabemos como a existência da Arábia Saudita (moderna) é indissociável da sua relação com o seu aliado americano. No entanto, perante a mudança de paradigma da política externa americana para o Médio Oriente inaugurada por Obama, a política externa da Arábia Saudita adaptou-se ao seu novo contexto. Procurou novos parceiros económicos e de segurança na China e na Rússia, numa lógica de ganho duplo.

O Estado saudita é o maior importador de armas do mundo e não pode abdicar da compra de armas ofensivas pois é da sua obtenção que depende a sua segurança³². Apesar dos sinais dados pela administração americana de Joe Biden, e das novas parcerias com a Rússia, com a China e com a França, o objetivo da Arábia Saudita é continuar a ter acesso à compra de armamento sofisticado americano para assegurar a prossecução dos seus interesses regionais.

A estratégia da «mudança dentro da continuidade» pode ser igualmente identificada através do esforço diplomático e de relações públicas desenvolvido pelo Estado saudita para reabilitar a sua reputação e credibilidade internacionais, ao mesmo tempo que entrou no período mais repressivo da sua história moderna. A repressão das dissidências foi ferozmente reforçada no contexto pós-2015, denotando uma óbvia preocupação do Estado em manter a sua coesão e estabilidade e, em última análise, garantir a sua sobrevivência num contexto em que o sistema redistributivo está em crise e ameaça a coesão, a estabilidade e a paz social da Arábia Saudita. **RI**

Data de receção: 13 de outubro de 2022 | Data de aprovação: 11 de outubro de 2023

NOTAS

- 1 Este artigo baseia-se na dissertação de mestrado «A Política Externa da Arábia Saudita a partir de 2015. Mudanças e Continuidades», desenvolvida no Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, sob a orientação da Professora Alexandra Dias, e apresentada a 28 de junho de 2022.
- 2 FOURMONT-DAINVILLE, Guillaume – *Géopolitique de l'Arabie Saoudite, la guerre intérieure*. Paris: Ellipses Édition, 2005. Salvo indicação em contrário, todas as citações são traduções livres da autora.
- 3 FRISON-ROCHE, François – «L'avenir incertain du Yémen». In *Questions Internationales*. N.º 103-104, 2020, pp. 45-52.
- 4 AL-RAISI, Lara – *Iran-Arabie Saoudite: Le choc des Titans*. Paris: Éditions Erick Bonnier, 2018.
- 5 SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim – *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- 6 PINTO, Ana Santos – «Arábia Saudita». In FREIRE, Maria Raquel – *Política Externa. As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011, pp. 77-95.
- 7 DIECKHOFF, Alain – «Israel/Palestine: un conflit devenu périphérique». In *Questions Internationales*. N.º 103-104, 2020, pp. 24-29.
- 8 FRISON-ROCHE, François – «L'avenir incertain du Yémen», p. 48.
- 9 AMIR-ASLANI, Ardavan – *Arabie Saoudite: de l'influence à la décadence*. Paris: Éditions de l'Archipel, 2017.
- 10 PARTRICK, Neil – *Saudi Arabian Foreign Policy, Conflict and Cooperation*. Londres: I.B. Tauris, 2018.
- 11 DAZI-HÉNI, Fatiha – *L'Arabie Saoudite en 100 questions*. Paris: Éditions Tallandier, 2017.
- 12 *Ibidem*.
- 13 HALLIDAY, Fred – *The Middle East in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- 14 AL-RAISI, Lara – *Iran-Arabie Saoudite...* 15 de junho de 2022. Consultado em: 29 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/6/15/israel-hopes-biden-trip-helps-tighten-ties-with-saudi-arabia>; BIDEN, Joe – «Why I'm going to Saudi Arabia». In *The Washington Post*. 9 de julho de 2022. Consultado em: 12 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/07/09/joe-biden-saudi-arabia-israel-visit/>.
- 25 «MALGRÉ SA PROMESSE de traiter l'Arabie saoudite en "paria", Joe Biden va rencontrer MBS». FRANCE 24. 3 de junho de 2022. Consultado em: 3 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.france24.com/fr/am%C3%A9riques/20220602-malgr%C3%A9-sa-promesse-de-traiter-l-arabie-saoudite-en-paria-joe-biden-va-rencontrer-mbs>
- 26 AL-ATRUSH, Samer; SCHWARTZ, Felicia – «Saudi Arabia opens airspace to Israeli flights». In *Financial Times*. 15 de julho de 2022. Consultado em: 2 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.ft.com/content/1c3ec6d1-4391-41e7-b37f-f191c8d8e683>; AVIS, Daniel – «Saudi Arabia opens skies to Israeli flights in win for Biden». Bloomberg. 15 de julho de 2022. Consultado em: 2 de agosto de 2022. Disponível em: <https://ajot.com/news/saudi-arabia-opens-skies-to-israeli-flights-in-win-for-biden>.
- 27 NOACK, Rick; FAHIM, Kareem – «Saudi crown prince engages in long handshake with Macron on rehabilitation tour». In *The Washington Post*. 28 de julho de 2022. Consultado em: 1 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/07/28/mbs-macron-france-khashoggi/>.
- 28 «MACRON DEFIES CRITICISM to host Saudi Crown Prince MBS in Paris». Al-Jazeera. 28 de julho de 2022. Consultado em: 28 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/7/28/saudi-leader-mbs-meets-macron-in-paris-amid-criticisms>.
- 29 «EDITORIAL – ARABIE SAOUDITE: la scandaleuse condamnation de Salma Al-Chehab». In *Le Monde*. 20 de agosto de 2022. Consultado em: 29 de agosto de 2022. Disponível em: https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/08/20/arabie-saoudite-la-scandaleuse-condamnation-de-salma-al-chehab_6138546_3232.html.

30 SCHAER, Cathrin; KNIPP, Kersten – «Saudi Arabia fights to rehabilitate its image after Khashoggi murder». In *Deutsche Welle*. 12 de julho de 2021. Consultado em: 3 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/en/saudi-arabia-winning-fight-to-rehabilitate-image/a-60044292>.

31 GAUB, Florence – «War of words, Saudi Arabia vs. Iran». Brief-EUISS, European Union Institute for Security Studies. 5 de fevereiro de 2016. Consultado em: 13 de junho de 2021. Disponível em: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_2_Saudi_Arabia___Iran_01.pdf.

32 WEZEMAN, Pieter D.; KUIMOVA, Alexandra; WEZEMAN, Siemon T. – «Trends in international arms transfers 2020». SIPRI Factsheet. Março de 2021. Consultado em: 31 de maio de 2021. Disponível em: https://sipri.org/sites/default/files/2021-03/fs_2103_at_2020.pdf.

BIBLIOGRAFIA

AL-ATRUSH, Samer; SCHWARTZ, Felicia – «Saudi Arabia opens airspace to Israeli flights». In *Financial Times*. 15 de julho de 2022. Consultado em: 2 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.ft.com/content/1c3ec6d1-4391-4te7-b37f-f191c8d8e683>.

AL-RAISI, Lara – *Iran-Arabie Saoudite: Le choc des Titans*. Paris: Éditions Erick Bonnier, 2018.

AMIR-ASLANI, Ardavan – *Arabie Saoudite: de l'influence à la décadence*. Paris: Éditions de l'Archipel, 2017.

AVIS, Daniel – «Saudi Arabia opens skies to Israeli flights in win for Biden». Bloomberg. 15 de julho de 2022. Consultado em: 2 de agosto de 2022. Disponível em: <https://ajot.com/news/saudi-arabia-opens-skies-to-israeli-flights-in-win-for-biden>.

BIDEN, Joe – «Why I'm going to Saudi Arabia». In *The Washington Post*. 9 de julho de 2022. Consultado em: 12 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/07/09/joe-biden-saudi-arabia-israel-visit/>.

DAZI-HÉNI, Fatiha – *L'Arabie Saoudite en 100 questions*. Paris: Éditions Tallandier, 2017.

DIECKHOFF, Alain – «Israel/Palestine: un conflit devenu périphérique». In *Questions Internationales*. N.º 103-104, 2020, pp. 24-29.

DUNNE, Charles W. – «A tough nut to crack: rebalancing the US-Saudi relationship». Arab Center Washington DC. 2 de junho de 2021. Consultado em: 13 de junho de 2021. Disponível em: <https://arabcenterdc.org/resource/a-tough-nut-to-crack-rebalancing-the-us-saudi-relationship/>.

«EDITORIAL – ARABIE SAOUDITE: la scandaleuse condamnation de Salma Al-Chehab». In *Le Monde*. 20 de agosto de 2022. Consultado em: 29 de agosto de 2022. Disponível em: https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/08/20/arabie-saoudite-la-scandaleuse-condamnation-de-salma-al-chehab_6138546_3232.html.

FOURMONT-DAINVILLE, Guillaume – *Géopolitique de l'Arabie Saoudite, la guerre intérieure*. Paris: Ellipses Édition, 2005.

FRISON-ROCHE, François – «L'avenir incertain du Yémen». In *Questions Internationales*. N.º 103-104, 2020, pp. 45-52.

GAUB, Florence – «War of words, Saudi Arabia vs. Iran». Brief-EUISS, European Union Institute for Security Studies. 5 de fevereiro de 2016. Consultado em: 13 de junho de 2021. Disponível em: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief_2_Saudi_Arabia___Iran_01.pdf.

HALLIDAY, Fred – *The Middle East in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

«ISRAEL HOPES BIDEN trip helps improve ties with Saudi Arabia». Al-Jazeera. 15 de junho de 2022. Consultado em: 29 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/6/15/israel-hopes-biden-trip-helps-tighten-ties-with-saudi-arabia>.

KANDEL, Maya – «États-Unis Arabie Saoudite, une alliance ambiguë». In *Questions Internationales*. N.º 89, 2018, pp. 78-83.

KATZ, Mark N. – «Saudi Arabia is trying to make America jealous with its budding Russia ties». Atlantic Council. 27 de agosto de 2021. Consultado em: 23 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/saudi-arabia-is-trying-to-make-america-jealous-with-its-budding-russia-ties/>.

LINCH, Marck; TELHAMI, Shibley – «Ukraine war has side effects on Middle East geopolitics». In *The Washington Post*. 11 de abril de 2022. Consultado em: 29 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/2022/04/11/which-countries-are-up-which-are-down-middle-east/>.

LOUËR, Laurence – «Arabie Saoudite et Émirats arabes unis: un nouvel axe régional». In *Questions Internationales*. N.º 103-104, 2020, pp. 96-101.

«MACRON DEFIES CRITICISM to host Saudi Crown Prince MBS in Paris». Al-Jazeera. 28 de julho de 2022. Consultado em: 28 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/7/28/saudi-leader-mbs-meets-macron-in-paris-amid-criticisms>.

«MALGRÉ SA PROMESSE de traiter l'Arabie saoudite en "paria", Joe Biden va rencontrer MBS». FRANCE 24. 3 de junho de 2022. Consultado em: 3 de junho de 2022. Disponível em: <https://www.france24.com/fr/am-%C3%A9-r-i-q-u-e-s-/20220602->

-malgr%C3%A9-sa-promesse-de-traiter-l-arabie-saoudite-en-paria-joe-biden-va-rencontrer-mbs.

«MOYEN-ORIENT. ENTRE Ankara et Riyad, un rapprochement à multiples visées». Courrier International. 29 de abril de 2022. Consultado em: 21 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.courrierinternational.com/article/moyen-orient-entre-ankara-et-riyad-un-rapprochement-a-multiples-visees>.

NOACK, Rick; FAHIM, Kareem – «Saudi crown prince engages in long handshake with Macron on rehabilitation tour». In *The Washington Post*. 28 de julho de 2022. Consultado em: 1 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/07/28/mbs-macron-france-khashoggi/>.

PARTRICK, Neil – *Saudi Arabian Foreign Policy, Conflict and Cooperation*. Londres: I.B. Tauris, 2018.

PETERSON, J. E. – «Tribe and state in the contemporary Arabian Peninsula». LSE blog. 12 de julho de 2018. Consultado em: 12 de julho de 2021. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/mec/2018/07/12/tribe-and-state-in-the-contemporary-arabian-peninsula/>.

PINTO, Ana Santos – «Arábia Saudita». In FREIRE, Maria Raquel – *Política Externa. As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011, pp. 77-95.

SCHAER, Cathrin; KNIPP, Kersten – «Saudi Arabia fights to rehabilitate its image after Khashoggi murder». In *Deutsche Welle*. 12 de julho de 2021. Consultado em: 3 de janeiro de 2022. Disponível em: <https://www.dw.com/en/saudi-arabia-winning-fight-to-rehabilitate-image/a-60044292>.

SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim – *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

WEZEMAN, Pieter D.; KUIMOVA, Alexandra; WEZEMAN, Siemon T. – «Trends in international arms transfers 2020». SIPRI Factsheet. Março de 2021. Consultado em: 31 de maio de 2021. Disponível em: https://sipri.org/sites/default/files/2021-03/fs_2103_at_2020.pdf.