

Sociedade em Tumulto

BIBLOS

REVISTA DA FACULDADE DE LETRAS
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

PEDRO PEZARAT CORREIA

General reformado – Professor Jubilado da FEUC

CONFLITUALIDADE GLOBAL NO LIMIAR DO SÉCULO XXI

RESUMO

A tipologia dos conflitos e o sistema das relações internacionais na caracterização polemológica da actualidade. O sistema bipolar da Guerra Fria, equilibrado, previsível, que evitou o conflito directo entre os blocos mas comportou sucessivas guerras na periferia, em que vigoraram estratégias da dissuasão nuclear e da guerrilha e contra-guerrilha. O sistema unipolar da globalização e da nova ordem mundial dominado pelo poder dissimétrico dos EUA com vocação multilateralista e intervencionista das administrações H. Bush e B. Clinton. Globalização da conflitualidade caracterizada pela imprevisibilidade e incerteza. O império mundial da era W. Bush, o aproveitamento do potencial dissimétrico na base da opção do unilateralismo radical, da estratégia preventiva e do recurso ao *hard-power* e os efeitos das respostas assimétricas dos mais fracos abaixo do nível de utilidade das novas tecnologias armamentistas. As novas ameaças do terrorismo global, criminalidade transnacional organizada e proliferação nuclear. O esgotamento do império global e a nova esperança da era Obama perspectivando uma ordem ainda unipolar mas multilateralista, dialogante e privilegiando estrategicamente o recurso ao *soft-power*.

Palavras-Chave: Conflitualidade. Polemologia. Bipolar, unipolar, multipolar. Globalização. Dissimetria, assimetria. Terrorismo. Criminalidade. Proliferação.

ABSTRACT

Types of conflicts and the system of international relations in the polemological characterization of the present time. The balanced and predictable bipolar system of the Cold War, which prevented direct confrontation between blocs, but involved successive wars in the periphery, with the deployment of strategies of nuclear dissuasion and of guerrilla and counter-guerrilla warfare. The unipolar system of globalization and the new world order, dominated by the disymmetrical power of the USA, with a multilateralist and interventionist role under the administrations of G. Bush and B. Clinton. The globalization

of conflictuality, characterized by unpredictability and uncertainty. The world empire of the G.W.Bush period, the use of the dissymmetrical potential as the basis of the option for radical unilateralism, preemptive strategy and hard power; the effects of asymmetrical responses of weaker states, where new weapons technologies are of no use. The new threats of global terrorism, organized transnational criminality and nuclear proliferation. The exhaustion of the global empire and the new hope of the Obama era, with prospects for a still unipolar order, although tempered by multilateralism, dialogue and the strategic use of soft power.

Keywords: Conflictuality. Polemology. Bipolar, unipolar, multipolar. Globalization. Dissymmetria, asymmetry. Terrorism. Criminality. Proliferation.

1. Introdução

Propomo-nos, neste trabalho, ensaiar uma abordagem sobre a conflitualidade global neste limiar do século XXI, reflectir sobre as ameaças mais prováveis e/ou mais perigosas, suas causas e tipos de conflitos que poderão originar.

O cidadão desta “aldeia global” que está atento ao que se passa à sua volta, à dimensão planetária, regional, nacional ou local, sente-se mergulhado na instabilidade, na incerteza, na imprevisibilidade de uma violência latente quando não efectiva, com a sensação desconfortável de não precisar os seus contornos e as respostas para lhe fazer face. Tem consciência que com as novas tecnologias os riscos, as ameaças, os conflitos mudaram radicalmente de sinal, que os objectivos visados são difusos, que são outros os actores em confronto mas não é fácil identificá-los, que os sofisticados instrumentos de coacção disponíveis ultrapassam o senso comum parecendo saídos do mundo da ficção.

Por outro lado a tipologia dos conflitos também resulta do sistema das relações internacionais da época em que ocorrem. O conflito é uma relação, ou resultado da deterioração de uma relação e diferentes sistemas de relações influenciam distintamente a sua potencial degradação. Escreveu Raymond Aron, teorizador incontornável desta matéria, que «[...] em todas as épocas, a sociedade dos Estados e a natureza da guerra agem uma sobre a outra: a sociedade dos Estados suscita guerras de um certo tipo e o tipo de guerra influi na organização da sociedade dos Estados e da sociedade de cada um deles»¹. Extrapolando para o

¹ ARON, Raymond – *Clausewitz*, Lisboa, Esfera do Caos, 2009, p. 93.

âmbito das relações internacionais é lícito afirmar que o sistema das relações internacionais e a tipologia dos conflitos interagem, o sistema das relações internacionais suscita conflitos de um certo tipo e o tipo de conflitos influi na organização do sistema. Daqui a necessidade de uma tipificação, que não é consensual, do sistema de relações internacionais vigente. Não constitui o objectivo deste trabalho e, por isso, não vou entrar no seu detalhe, mas é um dado de análise importante que terei em consideração.

Tipologia dos conflitos e sistema das relações internacionais serão as ferramentas que utilizarei na caracterização polemológica da era actual.

2. Da bipolaridade da Guerra Fria à Nova Ordem Mundial unipolar

Incontrovertida é a constatação de que o sistema que vigorou durante a Guerra Fria era bipolar: duas superpotências, Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), liderando dois blocos políticos e duas grandes alianças militares, Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e Pacto de Varsóvia (PV), enquanto na periferia do sistema o Terceiro Mundo era objecto de pressão sistemática das duas superpotências para alargamento das suas áreas de influência.

Segundo a teorização de Raymond Aron² seguida em Portugal³, este sistema fomentava antagonismos e potenciava tensões e crises localizadas que conduziram a conflitos ocasionais e internos na periferia do sistema. Acresce que era heterogéneo, isto é, cada um dos blocos organizado segundo modelos distintos e perseguindo valores e princípios antagónicos, o que é, teoricamente, causa de instabilidade e de grandes guerras. Mas a bipolaridade, geradora de equilíbrio e previsibilidade, evitou uma guerra mundial entre as superpotências rivais e os respectivos blocos.

Polemologicamente o período da bipolaridade, entre 1945 e 1991, foi caracterizado pela Guerra Fria. Uma permanente corrida aos armamentos, quantitativa e qualitativa, nomeadamente na área do nuclear, colocou o mundo à beira da catástrofe, mas foi possível conter a crise sem desembocar na guerra global, razão pela qual muitos se

² Id – *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

³ COUTO, Abel Cabral – *Elementos de Estratégia* I Vol, Lisboa, IAEM, 1988.

recusam a reconhecê-la como uma guerra. À sua sombra proliferaram conflitos no Terceiro Mundo, alguns, poucos, do tipo guerra clássica mas, na sua grande maioria, guerras coloniais e de libertação nacional ou guerras internas, nas quais as superpotências se envolveram, na maioria das vezes indirectamente, por delegação, mas em algumas mesmo directamente. As estratégias militares directas predominantes foram a dissuasão nuclear e a guerrilha e contra-guerrilha, surgindo estas, pela primeira vez, como tipos de guerra assimétrica⁴ e já não como mera forma de guerra no âmbito de guerras de tipo convencional. Porém, o choque provocado no pensamento militar por estes dois novos tipos de guerra não pôs em causa o paradigma da guerra clausewitziana, que dominou a reflexão polemológica nos séculos XIX e XX, porque a guerra continuou a servir a política, os actores em confronto eram entidades estatais (ou para-estatais, nas guerras de libertação nacional, em que quase todos os movimentos vieram a ter responsabilidades ao nível do Estado) e os instrumentos de coacção eram forças armadas institucionais ou seus embriões.

O desfecho do mundo bipolar surpreendeu a generalidade dos analistas que previam a evolução para um sistema multipolar, provavelmente pentapolar – EUA, URSS, União Europeia (UE), China e Japão –, para o que alguns admitiam que contribuísse uma aproximação dos dois pólos do sistema bipolar, dinâmica a que chamaram “convergência dos sistemas”. Afinal findou com a implosão de um dos pólos e do bloco correspondente, que ruiu em todas as componentes, política, económica, ideológica e geoestratégica. A vitória na Guerra Fria reforçou o papel da superpotência restante que ascendeu ao estatuto de hiperpotência hegemónica, já não apenas no bloco ocidental mas à escala mundial. Entre os analistas que erraram nas suas previsões houve uma excepção. Raymond Aron, no livro *Paix et guerra entre les nations* escrevia: «*De acordo com os precedentes históricos, a saída para a crise presente deverá ser o império universal*» (p. 723). Império universal era uma das três modalidades consideradas por Aron no sistema unipolar, sendo as outras a federação mundial e o governo mundial. E acrescentava: «*Na nossa época esta hipótese equivale à derrota ou capitulação dos ocidentais*» (p. 744). Aqui equivocou-se, mas 30 anos antes do fim da Guerra Fria a previsão de Aron correspondia aos medos

⁴ Chama-se assimétrica a uma guerra em que as partes se confrontam através de tipos de actuação (estratégia) diferentes (regular/irregular, convencional/guerrilha, etc.).

prevalentes na Europa Ocidental e que tanto contribuíram para a sua colocação sob protecção norte-americana.

A unipolaridade da Nova Ordem Mundial (NOM) anunciada pelo presidente George H. Bush no seu discurso em Aspen em 2 de Agosto de 1990, dia em que Saddam Hussein invadia o Koweit proporcionando a primeira oportunidade para Washington exibir o seu ascendente mundial, não foi logo unanimemente entendida. O discurso inicial do presidente Bush apontava para uma liderança partilhada de inspiração wilsoniana, numa perspectiva multilateralista de respeito pelas organizações internacionais mas, dentro dos próprios EUA, houve distintas interpretações da unipolaridade. Oficialmente dominava o princípio de que os EUA deveriam dotar-se de um aparelho militar que não admitisse rival em todo o mundo, capaz de dissuadir potenciais competidores de, sequer, tentarem equilibrar o poder norte-americano. Seguiu-se a hegemonia “benigna” da era Clinton que preferiu uma liderança de influência enquanto reforçava o estatuto de hiperpotência. Sectores conservadores admitiam marginalizar a Organização das Nações Unidas (ONU) e que os EUA se assumissem como regulador da segurança mundial. Alguns, como Kissinger⁵, pensavam que a liderança unipolar devia afirmar-se com alguns parceiros secundários outros, como Huntington⁶, consideravam o sistema como unimultipolar porque a superpotência dominante era condicionada por várias grandes potências. Wohlforth⁷ era radical louvando a unipolaridade do sistema e a sua virtude para a paz e estabilidade mundial.

O sistema mundial tornara-se unipolar independentemente das tonalidades com que quiserem matizá-lo e perspectivava-se-lhe longa duração que tenderia, através da globalização, para a homogeneização do mundo, nos regimes políticos, modelos económicos, relações sociais, referências culturais e estilos comportamentais. Em termos de segurança a hegemonia norte-americana era a expressão geoestratégica da globalização, o sistema homogéneo geraria estabilidade, o poder dos EUA imporá a ordem universal e defenderá os seus interesses e dos seus aliados no núcleo duro do sistema. Os conflitos, de baixa

⁵ KISSINGER, Henry – *Diplomacia*, Lisboa, Gradiva, 1996.

⁶ HUNTINGTON, Samuel P. – “The lonely superpower”, *Foreign Affairs* Volume 72 N.º 2, March/April 1999.

⁷ WOHLFORTH, William C. – “The stability of a unipolar world”, *International Security* Volume 24 N.º 1, Summer 1999.

intensidade, teriam rápida solução através da aplicação do esmagador potencial dissimétrico⁸ dos EUA. Alguns mais persistentes, em regiões periféricas, relacionados com questões fronteiriças, tensões religiosas, criminalidade organizada, exploração de recursos, sequelas da descolonização, seriam resolvidos, sempre que possível, no quadro das acções de paz da ONU.

A Guerra do Golfo em 1991, na sequência da agressão do Iraque ao Koweit, foi o primeiro sinal da viragem estratégica na NOM. A Casa Branca preocupou-se em retirar à intervenção o sinal de uma guerra contra o Islão e de uma decisão unilateral, conseguindo o mandato do Conselho de Segurança (CS) da ONU e constituindo uma grande coligação na qual se integraram países não ocidentais e mesmo alguns islâmicos, vincando que a génese do conflito era entre Estados árabes. E respeitou a soberania do Iraque nos termos do mandato da ONU. Foi uma guerra de tipo clássico na qual, pela primeira vez, se testou a eficácia das novas tecnologias de armas e equipamentos militares, nomeadamente de meios aéreos furtivos, não tripulados, de grande precisão, capazes de neutralizarem as defesas anti-aéreas inimigas. Mas ainda se inscreveu no paradigma da guerra clausewitziana. A acção devastadora dos meios aéreos não decidiu, por si só, o desfecho da guerra, mas preparou e facilitou a intervenção das forças terrestres que se seguiu e que expulsaram as forças iraquianas invasoras.

Para além da Guerra do Golfo os conflitos mais problemáticos decorreram do desmembramento da URSS e da Federação Jugoslava, dando lugar a dinâmicas cionistas e irredentistas em duas áreas historicamente muito sensíveis, os Balcãs e o Cáucaso, cujas tensões ainda hoje persistem.

Mas havia mais violência dispersa e, na NOM, a conflitualidade tem a marca da globalização isto é, mesmo quando locais os conflitos afectam a humanidade no seu conjunto. Por várias razões. Porque com o fenómeno migratório já não há regiões isoladas do mundo, porque a força dos *media* mantém toda a gente em contacto com tudo o que se passa em toda a parte, porque o mercado global é sensível às perturbações ainda que localizadas e, acima de tudo, porque a hiperpotência, tendo interesses à dimensão global, é afectada por todos os conflitos.

⁸ Chama-se dissimétrica a uma guerra em que há entre as partes em conflito uma desproporção acentuada nos potenciais disponíveis (humanos e materiais).

3. Unilateralismo do império mundial

Com a globalização o modelo ocidental parecia avançar em duas áreas de referência do sistema, regime político de democracia representativa e economia de mercado liberal e transnacional. Com obstáculos, por vezes com grotescas adaptações às realidades sociais e culturais próprias de democracias frágeis porque o Ocidente dava mais prioridade à estabilidade do que à liberdade, e com distorções dos modelos económicos derivadas da corrupção e nepotismo que aprofundavam o fosso entre ricos e pobres, houve progressos na América Latina, na Ásia, em África. Onde este processo de homogeneização forçada encontrou mais resistência foi no chamado “arco islâmico” que se estende do Norte de África, pelos Balcãs, Médio Oriente, Golfo Pérsico, Cáucaso, Ásia Central, até ao Sudeste Asiático. É uma região homogénea em termos religiosos mas onde se conflituam tendências hostis, com relevo para a disputa sunismo/xiismo que tem alimentado violentos confrontos. E comporta, ao longo de toda a sua extensão, algumas das mais ricas reservas energéticas e suas rotas de escoamento.

Huntington fez eco das preocupações nos EUA sobre a emergência do islamismo como grande ameaça ao Ocidente no pós-Guerra Fria com a tese controversa do choque das civilizações, que publicou em artigo⁹ e, depois, em livro¹⁰. Certo é que, sem que tal consagrasse a sua tese, alguns focos de conflito com os EUA se foram agravando em países islâmicos centrados, para além das questões do petróleo, no seu apoio a Israel na Palestina.

Chegado ao poder George W. Bush, apoiado no seu Departamento de Defesa, sobrestimou a margem de manobra norte-americana e optou por uma estratégia baseada na sua abissal superioridade militar dissimétrica. O reforço dessa superioridade face a qualquer potência ou coligação de potências foi expressamente assumido e nele assentou a segunda opção estratégica, unilateralismo na gestão das crises. A dissimetria conferia a Washington a convicção de que podia intervir quando, onde e como quisesse, se possível com a cobertura da ONU e dos seus aliados, mas sem ela se necessário. O documento fundamental da estratégia da Casa Branca, *The National Security Strategy of the USA* de 2002, expressa

⁹ HUNTINGTON, Samuel P. – “The clash of civilizations?”, *Foreign Affairs*, Summer 1993.

¹⁰ Idem – *O choque das civilizações e a mudança na ordem mundial*, Lisboa, Gradiva, 1999.

bem tal opção: «[...] não hesitaremos em agir isolados, se necessário [...]». Os Estados que, na periferia do sistema, não se submetessem, classificados como marginais, párias, *rogue states*, seriam incluídos no “eixo do mal” e sujeitos ao tratamento correctivo conveniente. E daqui decorre a terceira marca da estratégia de George W. Bush, a guerra preventiva. Ao contrário da guerra preemptiva – intervenção por antecipação quando se está na iminência de ser atacado –, que é coberta pelo direito internacional e considerada de legítima defesa, a guerra preventiva – intervenção contra alguém que não está a preparar qualquer ataque –, é considerada ilegítima e um acto de agressão.

Estes foram os três vectores estratégicos da gestão do sistema unipolar pela administração W. Bush que levou, por exemplo, a secundarizar a guerra no Afeganistão contra a Al Qaeda, para a qual contava com amplo apoio interno e externo e a lançar-se na agressão ao Iraque, sem aval da ONU e contra a opinião de aliados importantes.

Entretanto desenhavam-se três novas ameaças que vinham subverter a tipologia dos conflitos. Em primeiro lugar o terrorismo global que deixa de ser identificado com uma forma de guerra esporádica inserida em tipos de guerra de outra dimensão e passa a ser encarado como um tipo de guerra autónomo a exigir adequadas respostas estratégicas. Polemologicamente, caso se considere uma guerra, o que muitos contestam, pode ser incluído no âmbito da guerra irregular, com a particularidade de, ao contrário da generalidade das guerras deste tipo, não ser interna. Andreas Behnke¹¹ considera-o produto da globalização e chama-lhe a guerrilha da nova era. O terrorismo global não se reduz às iniciativas de grupos islâmicos mas a verdade é que, na era actual, as acções terroristas de maior envergadura têm sido por eles reivindicadas. Em termos mais gerais não será abusivo dizer que terrorismo e fundamentalismo religioso, independentemente da sua filiação, andam intimamente associados.

Em segundo lugar a criminalidade transnacional organizada. Tem sido um flagelo da era da globalização e é também, em parte, seu produto. Tráfico de droga, contrabando de armas, migração clandestina e moderna escravatura, pirataria marítima, lavagem de dinheiro, cibercrime, são novas ameaças relacionadas com Estados falhados, crises de soberania, oportunidades conferidas pelas novas tecnologias da comunicação e transportes.

¹¹ BEHNK, Andreas – “Terrorising the political: 9/11 within the context of the globalization of violence”, *Millennium* Volume 33 N.º 2, London, 2004.

Em terceiro lugar as armas nucleares. Não se colocando, agora, o cenário da Guerra Fria de uma guerra nuclear entre superpotências dispostas de armas estratégicas, a ameaça é a proliferação. O desrespeito pelo Tratado de Não-Proliferação (TNP) tem significado o seu esvaziamento, o que coloca a ameaça nuclear sob nova perspectiva. E há o perigo, remoto mas possível, de grupos terroristas terem acesso a engenhos nucleares, que é, na actual conjuntura, a ameaça mais perigosa mas não a mais provável.

Há consenso na selecção destas ameaças que se perfilaram na NOM. Os conflitos ou acções violentas que emergem um pouco por toda a parte têm quase sempre marcas de uma ou várias delas. Entre estes sobressaem aqueles a que podemos chamar os grandes conflitos do limiar do século XXI e que têm, como denominador comum, o facto de oporem actores com potenciais militares dissimétricos que, por isso, recorrem a estratégias assimétricas e têm tendência para se prolongarem no tempo, o que é desvantajoso para o actor forte.

Dediquemos uma breve reflexão a cada um destes conflitos.

A luta contra o terrorismo global não tem fronteiras geográficas mas tem o seu epicentro no Afeganistão onde a Al Qaeda, identificada como o inimigo principal, tem o seu reduto. Até há pouco quase desconhecida, a Al Qaeda surge como um novo actor na cena internacional, não-estatal e quase virtual, pois só se mostra através dos seus comunicados e imagens televisivas. Mas as suas acções são bem reais. Invoca-se como líder de uma guerra santa contra os inimigos do Islão mas trava combates no seio do próprio Islão. Mas é uma luta que enfrenta uma rede de adversários mais vasta, difusos, dispersos, clandestinos, que só se revelam depois da acção desencadeada.

O conflito israelo-árabe focalizado na Palestina é de natureza diferente e mais complexa, conjugando sinais das novas guerras com os de guerras clássicas. Envolvendo entidades estatais, disputa por território, questões de soberania, forças armadas regulares ou paramilitares, os actores em confronto são conhecidos, os objectivos são claros, contam com apoios externos. Porém, a enorme dissimetria militar entre Israel e os seus adversários directos, em particular os palestinianos, suscita estratégias assimétricas através de acções de guerrilha, atentados terroristas, insurreições populares.

A guerra no Iraque, apesar da anunciada retirada dos EUA e seus aliados, dá sinais de persistir. Começou com uma operação de tipo convencional, opondo governos e forças armadas institucionais, uma estratégia simétrica que favoreceu o mais forte e lhe garantiu o sucesso

rápido na fase da invasão. Mas o invasor viria a atolar-se, na segunda fase, num conflito complexo, assimétrico, combinando resistência generalizada contra o ocupante, confrontos internos raiando as fronteiras da guerra civil, acções de guerrilha, terrorismo, que o Pentágono não previu nem planeou. A guerra foi iniciada com a intenção de alargar regionalmente à Síria e Irão mas o fracasso da segunda fase acabou por o limitar às fronteiras do Iraque onde, porém, se cruzam as mais diversas interferências externas. Os EUA perderam iniciativa, tornaram mais longínquos os grandes objectivos estratégicos que se haviam proposto, eliminar o terrorismo e mudar o mosaico político do Médio Oriente num sentido favorável a Israel e, paradoxalmente, acabaram por reforçar o estatuto de potência regional do Irão, seu inimigo principal.

Estes serão os conflitos mais mediatizados até porque têm expressão real em manifestações violentas em curso, mas há outros, alguns em estado latente mas com possibilidade objectiva de se tornarem activos e, por isso, também merecem destaque. Um tem a ver com a nova ameaça da criminalidade transnacional organizada na qual incluímos acções que são geralmente catalogadas como crimes comuns, que aparentemente se inscrevem no domínio das respostas policiais e da justiça. Mary Kaldor¹² chama-lhes “novas guerras” inseridas no contexto da globalização porque «[...] epitomizam um novo tipo de divisão global/local entre os membros de uma classe global [...] e aqueles que são excluídos do processo global [...]» (p. 4). São conflitos em que, como muito bem refere, os Estados deixaram de deter o monopólio da violência legítima e em que encontramos o mais variado leque de actores como grupos paramilitares, senhores da guerra, bandos criminosos, forças mercenárias. Philippe Engelhard chama a este clima de violência generalizada a Terceira Guerra Mundial¹³, que se desenvolve segundo dois eixos: um no interior das nações opõe pobres e ricos, excluídos e incluídos, através da incivilidade generalizada e da violência gratuita; o outro opõe Estados à ordem mafiosa transnacional. Não é uma guerra aberta mas uma violência insidiosa e generalizada que a máfia e o terrorismo desencadearão contra a sociedade com “tropas” que recrutarão entre os excluídos e marginalizados. Há algumas zonas do mundo mais propícias a conflitos deste tipo, a Colômbia país cimeiro

¹² KALDOR, Mary – *New & old wars – organized violence in a global era*, Cambridge, Polity Press, 1999.

¹³ ENGELHARD, Philippe – *La troisième guerre mondiale est commencée*, Paris, Arléas, 1999.

na produção e tráfico da droga, o Afeganistão, Estado falhado santuário do terrorismo e coutada da droga, a Somália, outro Estado falhado base da pirataria marítima, os Grandes Lagos na África Central palco de genocídios e disputa por recursos minerais, o Cáucaso e os Balcãs onde proliferam centros importantes de máfias internacionais e, de uma maneira geral, as periferias urbanas das grandes megalópoles. Mas atinge toda a parte onde são mais gritantes as contradições da miséria, da fome, da doença, do desemprego, da ignorância, enfim dos atentados à segurança humana, terreno favorável às actividades criminosas que se desenvolvem entre os sectores excluídos das sociedades.

Outro foco de potenciais conflitos com expressão global mas com particular incidência em algumas regiões concretas é o que envolve a proliferação nuclear. O TNP tem sido sistematicamente violado, quer pelos Estados possuidores que continuam a apostar no nuclear e no aperfeiçoamento dos seus arsenais, quer por não possuidores que não desistem de passar a possuidores. Mas tem sido objecto de uma leitura unilateral, redutora, distorcida e tendenciosa por parte dos Estados possuidores, que apenas invocam o Art II que impede que novos Estados tenham acesso a armas nucleares (proliferação horizontal), mas ignoram os compromissos que lhes cabem constantes do Art VI que impõe uma dinâmica de redução dos arsenais nucleares visando o nível zero (proliferação vertical). Os EUA anunciaram mesmo uma estratégia de contra-proliferação, ou seja, o recurso a operações armadas contra potências nucleares emergentes, estratégia que, aliás, Israel, potência nuclear não assumida, já utilizou contra Osirak, instalações nucleares no Iraque, em 1981. A contra-proliferação é a negação da não-proliferação e, para além de constituir uma acção preventiva geradora de respostas assimétricas, confirma a intenção do Estado já possuidor continuar a apostar no nuclear. As áreas do mundo mais sensíveis a eventuais acções de contra-proliferação são aquelas onde se localizam potenciais candidatos, ou como tal considerados, a novos possuidores, como o Irão e a Coreia do Norte, mas a tendência, caso se verifiquem, será para darem lugar a conflitos regionais e até mesmo globais, por efeito de respostas assimétricas sobre alvos relacionados com interesses da potência que tivesse lançado ou apoiado as iniciativas preventivas de contra-proliferação.

Relacionado com o nuclear está o risco de armas nucleares caírem em mãos de organizações terroristas ou criminosas. É a ameaça classificada como mais perigosa, pois seriam entidades possuidoras insusceptíveis de serem neutralizadas pela estratégia da dissuasão, que foi a que

conseguiu, durante toda a Guerra Fria, manter a arma nuclear como arma de não-emprego. Invoca-se que potenciais novos Estados possuidores, incluídos na designação de *rogue states*, poderiam ser as suas fontes de abastecimento, hipótese muito pouco provável como está amplamente demonstrado num notável documento, o *Relatório Ferguson*¹⁴ que aqui não temos espaço para detalhar. Preocupante é a possibilidade de um Estado possuidor se transformar em Estado falhado no que o Paquistão é actualmente o principal alvo de atenção. Mas o perigo mais real vem da miniaturização dos engenhos nucleares, o investimento tecnológico nas armas nucleares tácticas ou de teatro, mais maneáveis, mais baratas, mais transportáveis e sujeitas a medidas e códigos de segurança menos sofisticados e que tem constituído, exactamente, a área em que os Estados possuidores têm violado o TNP.

Outro aspecto que se tornou uma fonte potencial de conflitos à escala global e que decorre directamente do fim da Guerra Fria relaciona-se com uma dinâmica contraditória, por um lado cisionista e que está na origem do desmembramento de espaços políticos, por outro fusionista, correspondente a ambições irredentistas de Estados vizinhos em aproveitamento daquelas cisões para anexarem espaços invocando continuidades geográficas, históricas ou identitárias de base étnica, cultural ou religiosa. Tem sido fonte de uma instabilidade persistente, aparece associada a fenómenos da globalização como o esvaziamento do Estado-nação, o agravamento dos fossos económicos e dos desequilíbrios demográficos, as migrações e formação de complexos mosaicos humanos com minorias forçada ou voluntariamente segregadas e denuncia a incapacidade dos países de acolhimento para promoverem comunidades cosmopolitas. Há alguns focos de tensão mais evidentes como os Balcãs e o Cáucaso, o Corno de África e os Grandes Lagos, mas a sua incidência é mais ampla. A conflitualidade que daí decorre não tem características uniformes, desde acções de tipo clássico às guerras de guerrilha e acções terroristas, até à violência mais próxima da criminalidade organizada, limpezas étnicas, sequestros, contrabando. Atraem grupos mercenários ou de Empresas Militares Privadas (EMP) intérpretes da moderna tendência para a privatização da violência e, por outro lado, são também os que mais justificam o recurso a acções de paz da ONU com predominância para operações de tipo “imposição da paz” e “ajuda humanitária”.

¹⁴ FERGUSON, Charles D. – *Preventing catastrophic nuclear terrorism*, New York, March 2006, Council on Foreign Relations, CSR N.º 11.

Por fim uma alusão à conflitualidade derivada dos chamados recursos estratégicos, nomeadamente o petróleo e o gás natural. Em 2001 Michael Klare¹⁵ escreveu que os conflitos do século XXI terão como base o controlo das matérias-primas essenciais como os minerais raros, madeiras exóticas, água, petróleo e gás natural. Muitos estudiosos, com destaque para os ambientalistas, dizem que a água será, num futuro próximo, um factor de conflito a nível global com incidência nas zonas mais carenciadas. O ambiente é, aliás, matéria interessante na análise e compreensão da conflitualidade mas que não poderemos tratar aqui. O petróleo e o gás natural têm sido, na vigência da NOM, dos mais persistentes factores de conflitos. Produtos essenciais na sociedade moderna, as regiões mais desenvolvidas ou em desenvolvimento, com excepção da Rússia, são importadoras e, inversamente, alguns dos grandes exportadores situam-se no chamado Terceiro Mundo. Os EUA, maior consumidor e importador mundial incluem as fontes e rotas de escoamento nos seus interesses vitais, logo são susceptíveis de intervenções armadas, se necessário, para assegurar o seu controlo. Onde há petróleo e gás natural ou por onde eles circulam há conflitos potenciais. As zonas de maior tensão da actualidade, Médio Oriente e Golfo Pérsico, Ásia Central, Cáucaso, Corno de África, de nenhuma delas estão ausentes. A Rússia deve o regresso ao palco geoestratégico internacional aos seus recursos energéticos. A entrada da China e da Índia no grupo dos grandes consumidores de energia não é estranha à tensão na Ásia Central. O petróleo é um factor decisivo na gestão das difíceis relações entre a Venezuela e os EUA. Angola projecta-se como potência regional porque tem gerido bem o seu trunfo petrolífero e a Nigéria só permanece como potência africana porque o petróleo compensa as restantes fragilidades. A Primeira Guerra do Golfo, a invasão do Iraque, a tensão com o Irão, a questão Curda, têm petróleo nas suas causas. O Cáucaso, a Ásia Central, a Ucrânia e o seu contencioso com a Rússia, são atravessadas pelo emaranhado das redes de oleodutos e gasodutos vindos do Mar Cáspio. As principais zonas da nova pirataria marítima, Golfo de Oman, Delta do Níger, Estreito de Malaca, são passagens obrigatórias nas rotas do petróleo. E o Ártico começa a ser apontado como uma futura zona em disputa. Acresce que grande parte das reservas energéticas se situa no arco islâmico onde se cruzam com outros factores da conflitualidade que lhe são próprios. A Al Qaeda inclui, nos

¹⁵ KLARE, Michael – “The new geography of conflict”, *Foreign Affairs* Volume 80 N. 3, May/June 2001.

seus objectivos da guerra contra o ocidente e, particularmente, contra os EUA, o controlo do petróleo dos países islâmicos pelos próprios e contra as pressões ocidentais para a manutenção dos baixos preços. Em síntese, os conflitos do futuro próximo vão continuar a cheirar a petróleo. Envolverão as grandes potências e poderão mesmo originar guerras de tipo clássico na tentativa de impor soluções rápidas apoiadas em capacidades dissimétricas mas que, por isso mesmo, motivarão respostas assimétricas.

A globalização unipolar não trouxe a paz imperial universal. Traduziu-se numa permanente instabilidade, num clima de tensão generalizada, geradas pelo conjunto das novas e imprevisíveis ameaças que o sistema mostrou dificuldade em enfrentar. Na *Quadrennial Defense Review* 2006 do Pentágono chama-se ao conflito global pós-11 de Setembro uma longa guerra contra redes dispersas e não-estatais. E o Instituto de Estudos Estratégicos de Londres chamou-lhe uma “guerra irregular complexa”¹⁶. Afinal o “fim da história”¹⁷ ainda teria de esperar.

4. Efeitos perversos do orgulho imperial

Dois acontecimentos vieram pôr em causa a previsão da durável estabilidade do sistema unipolar. Se bem que relacionados devem ser entendidos separadamente, pois um não implicava necessariamente o outro. O primeiro foi o 11 de Setembro de 2001 com os ataques a Nova Iorque e Washington e a emergência da Al Qaeda e o do terrorismo internacional como novo tipo de guerra. O segundo foi a forma desastrosa como a equipa neoconservadora de George W. Bush desbaratou a hegemonia norte-americana na NOM da globalização. Há quem pense que poderão ter contribuído para abreviar a vigência da ordem unipolar que a generalidade dos analistas estimava para algumas décadas. Não porque os EUA tenham perdido superioridade nas várias dimensões que lhe conferem o estatuto singular de hiperpotência, militar, económica, financeira, diplomática, mediática, cultural, mas porque, levando aos extremos a arrogância de líder do império global, o “orgulho imperial” como lhe chamou um seu ex-colaborador¹⁸, optaram acintosamente

¹⁶ HOFFMAN, Frank G. – “Complex irregular warfare: the next revolution in military affairs” *Orbis*, Summer 2006.

¹⁷ FUKUYAMA, Francis – *O fim da história e o último homem*, Lisboa, Gradiva, 1999.

¹⁸ SCHEUER, Michael – *Orgulho imperial*, Lisboa, Ed. Sílabo, 2005.

pelo unilateralismo na gestão da crise mundial. Washington isolou-se progressivamente e viu-se em dificuldades na condução dos conflitos por si próprio alimentados.

No campo militar a sobrevalorização da vantagem dissimétrica arrastou a convicção de que podia, impunemente, envolver-se em guerras preventivas com sucesso assegurado, fácil e rápido. Não mediou os efeitos perversos da dissimetria e das acções preventivas e acabou mergulhado em guerras assimétricas, intermináveis, nas quais o moderno potencial tecnológico se manifesta inútil e que foram cavando descrédito interno. Rupert Smith, general britânico na reserva e que tem um currículo excepcional em funções de comando nas guerras da moderna geração, publicou um livro¹⁹ no qual procura demonstrar que, com o novo paradigma da guerra no seio do povo, a superioridade dos novos armamentos se revela ineficaz: «[...] em muitas das circunstâncias nas quais hoje operamos, as nossas forças não serão eficazes [...] a força tem pouca utilidade [...]» (p. 28). E salienta o facto de «[...] os nossos adversários terem aprendido a posicionar-se abaixo do nível de utilidade dos nossos sistemas de armas» (p. 346). Os EUA começaram mesmo a dar sinais de esgotamento dos seus recursos humanos militares para corresponder às múltiplas frentes onde se envolveram, ao mesmo tempo que constatavam que, afinal, a mera tecnologia bélica não decidia as guerras.

Na área diplomática o unilateralismo conduziu a uma situação em que Washington só recebia apoio incondicional de alguns parceiros mais fiéis, perdendo-os no seio da própria OTAN. A solidariedade que recebera para combater o terrorismo depois do 11 de Setembro, ainda que algo oportunista da parte de algumas potências que aproveitaram para intensificar a repressão ao “terrorismo interno”, dissolveu-se com a agressão ao Iraque justificada com provas falsas e pretextos ambíguos. Washington actuou à margem da ONU e chegou a ser classificada por alguns analistas, usando a sua própria terminologia, como a “*rogue superpower*”²⁰. Continuava a dispor de poder para liderar o sistema unipolar, mas carecia de capacidade para exercer esse poder.

Fragilização militar e diplomática a par da perda de apoio interno minou a sua imagem, a sua credibilidade, a sua capacidade de influência

¹⁹ SMITH, Rupert – *A utilidade da força: a arte da guerra no mundo moderno*, Lisboa, Edições 70, 2008.

²⁰ TUATHAIL, Gearóid O – “Introduction to Part Three”, *Geopolitics reader*, Second Edition, London, Routledge, 2006, p. 120.

e, a tudo isto, somou-se a crise económica e financeira. É uma área que não vou aprofundar, porque para tal me escasseia qualificação específica, mas penso poder afirmar que os EUA, como maior potência económica mundial, terão sido o país onde a crise surgiu com maior dimensão e impacto.

Apesar de tudo sou levado a crer que, ao contrário do que alguns analistas têm afirmado, o 11 de Setembro não mudou o sistema internacional. A NOM da globalização, unipolar, hegemónica pelos EUA, nascida das cinzas da Guerra Fria ainda não chegou ao seu termo. Apenas ter-se-á esgotado o modelo imperial da era W. Bush, estando já esboçar-se uma nova fase do sistema unipolar e, com ela, um novo quadro polemológico.

5. Uma Nova Nova Ordem Mundial²¹

O sistema bipolar caracterizou-se por uma estabilidade que lhe assegurou quatro décadas e meia de duração, ainda que com flutuações no relacionamento entre blocos, alternando períodos de maior tensão que colocaram o mundo à beira do abismo com outros em que funcionou a *détente* e a coexistência pacífica.

Ao contrário, o sistema unipolar da globalização, no reduzido período de década e meia, tem revelado muito maior instabilidade. As primeiras fases das eras H. Bush e Clinton foram de hegemonia absoluta face ao desmoronamento da superpotência rival e à hesitação na ascensão de novas grandes potências, mas com tendência para um multilateralismo subordinado à ONU. A intervenção da OTAN no Kosovo em Abril de 1999 sem aval do CS da ONU, constituiria, porém, ainda sob a administração Clinton, o primeiro desvio a esta tendência. A era W. Bush, marcada pela arrogância unilateral, viu nascerem novas potências emergentes e perfilarem-se novas coligações hostis que confrontaram a unipolaridade e começaram a justificar a previsão do seu termo.

Uma teoria avançada por Richard Haass²² admite que o sistema mundial do século XXI se desloca para a apolaridade (*nonpolarity*), sistema difuso com grande número de actores exercendo formas de poder distintas,

²¹ “The new new world order” foi o título que Daniel W. Drezner deu a um artigo que publicou na *Foreign Affairs* Volume 86 N.º 2, March/April 2007.

²² HAASS, Richard N. – “The age of nonpolarity; what will follow US dominance”, *Foreign Affairs* Volume 87 N.º 3, May/June 2008.

um “multilateralismo *à la carte*” que se distingue da multipolaridade clássica pela ausência de superioridade nítida dos principais actores. Alguns dos centros de poder não serão Estados-nação mas estruturas supra-nacionais, actores sub-nacionais, organizações não-governamentais e transnacionais. Dará lugar a um mundo instável, vulnerável e perigoso, em que as principais ameaças derivarão da proliferação nuclear, dos recursos energéticos, do terrorismo, das tentações preventivas.

Este cenário, porém, não me convence. Penso que o sistema unipolar vai perdurar, se bem que com uma viragem clara do unilateralismo radical, arrogante e belicista, para um multilateralismo dialogante, conciliador, institucional que, aliás, Barack Obama já vem anunciando e aplicando e é susceptível de reforçar a liderança de Washington. Os EUA têm maior aptidão para ultrapassarem a actual crise económico-financeira e o mundo aguarda por isso. Quando tal acontecer continuarão a ser a maior potência económica, sem rival no poder militar, com interesses vitais em todas as regiões do mundo, com capacidade diplomática para influenciarem decisões a nível planetário e dominando os dois pilares da globalização, comunicação e mercado. A administração dos EUA não é só Barack Obama mas este dispõe de confortável maioria no Congresso e conta com maciço apoio popular. Obama está a impor-se como líder justificando a esperança que a sua candidatura e eleição trouxe a todo o mundo. Tem proferido discursos notáveis abordando temas sensíveis numa linguagem corajosa e inovadora.

Em Praga, em 5 de Abril, pela primeira vez o presidente de uma potência nuclear e, de todas, a mais poderosa, afirmou sem ambiguidades «[...] *o empenhamento da América na paz e segurança de um mundo sem armas nucleares*». E acrescentou «[...] *reforçaremos o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares como base da cooperação. A base de negociação é simples: países com armas nucleares avançarão para o desarmamento, países sem armas nucleares não as adquirirão [...]*». E, também pela primeira vez um presidente norte-americano reconhece em público a responsabilidade que cabe aos EUA no desarmamento nuclear por estarem na sua origem e terem sido os únicos que, até hoje, utilizaram a arma nuclear. É um discurso novo, corajoso e que abandona a contra-proliferação nuclear.

No Cairo, em 4 de Junho, centrou-se nas relações dos EUA e do Ocidente com o mundo islâmico, sem esconder as ameaças reais, num discurso consistente, recusando a famigerada tese do choque das civilizações e a linear associação de islamismo e terrorismo. Apela a uma nova parceria entre os EUA e o Islão que ponha fim ao ciclo de

suspeição, enfrentando uma solução para a Palestina que passe pela convivência pacífica dos dois Estados e pelo fim dos colonatos e da ocupação israelita.

Em 26 de Junho discursou no Congresso revelando uma nova atitude sobre a crise ambiental e reconhecendo o papel decisivo dos EUA, como maior consumidor de energia fóssil, para a inversão da suicida escalada na via do aquecimento global.

E há algo de substancialmente novo na postura de Washington sobre Cuba e sobre o recente golpe de estado nas Honduras.

O mundo unipolar da era Obama poderá corresponder à metáfora de Josef Joffe²³ do eixo e dos raios da roda, ainda que os actores possam ser outros: «*O eixo é Washington e os raios são a Europa Ocidental, o Japão, a China, a Rússia e o Médio Oriente. Para todos eles [...] a sua associação com o eixo é mais importante do que os laços entre si [...] os raios da grande estratégia continuam a convergir em Washington [...] ao nível actual, soft power [...] é o trunfo mais importante.*»

Merece também atenção a tese de Fareed Zakaria²⁴, antigo editor da *Foreign Affairs*, editor da *Newsweek*, que chegou a ser considerado próximo dos neoconservadores do círculo de George W. Bush. Considera que o “mundo pós-americano”, mas não anti-americano, começando a afastar-se da liderança dos EUA, será caracterizado pela «*[...] ascensão dos demais [...] Os demais que estão a crescer constituem um grupo que inclui muitos actores não estatais*» (pp. 12 e 13).

Possivelmente será uma unipolaridade em que os parceiros da hiperpotência no núcleo central não serão apenas Estados-nação pois estão em ascensão diversas associações supra-estatais com papel activo nas geoestratégias regionais e mesmo global. A Organização de Cooperação de Shangai, aliança que reúne a Rússia, China, Kazaquistão, Tadjiquistão, Uzbequistão e Quirguistão, é um espaço de afirmação da Rússia e da China contra a crescente expansão da influência dos EUA para a Ásia Central. O BRIC, Brasil, Rússia, Índia e China, associa as potências emergentes com trunfos importantes nas áreas económica, demográfica e militar. A UE tarda em afirmar-se como potência global porque a sua política externa e de defesa comum não passa de enunciados de intenções com os Estados-membros mais influentes incapazes de sobrepor-se às suas estratégias nacionais uma estratégia

²³ JOFFE, Josef – “How America does it”, *Foreign Affairs* Volume 76 N.º 5, September/October 1997.

²⁴ ZAKARIA, Fareed – *O mundo pós-americano*, Gradiva, 2008, Lisboa.

européia que, aliás, só é possível se emanar uma entidade política, o que a UE não é. A verdade é que uma segurança e defesa europeia continua abafada por uma defesa da Europa assegurada pela OTAN e, através desta, sujeita à liderança dos EUA. A OTAN, fundada para a defesa colectiva dos seus Estados-membros, está desajustada à realidade actual. Está em marcha uma nova reformulação do seu conceito estratégico e começam a surgir reflexões teóricas que reconhecem a necessidade de um reequilíbrio entre os dois lados do Atlântico Norte, América do Norte e UE, na qual esta se apresente como um parceiro enquanto tal e não dispersa pela heterogeneidade dos seus Estados-membros. Mas isso exige o posicionamento da UE como um actor geoestratégico que presentemente também não é.

Por fim Obama quer regressar ao reconhecimento da ONU como principal fórum da segurança mundial sem que os EUA percam o estatuto de actor principal. Mas a própria ONU está desactualizada, reflectindo ainda um quadro político que é o do fim da II Guerra Mundial, nomeadamente na composição do CS. Porém continua a não se descortinar como é que o CS poderá ser reformulado contra os interesses dos seus membros permanentes que têm aí direito de veto. E sem mexer nos membros permanentes e no direito de veto as mudanças no CS dificilmente serão para melhor.

Em conclusão, creio que a era actual será ainda unipolar e a tipologia da conflitualidade se manterá, dominada pelas novas ameaças do terrorismo, da criminalidade transnacional organizada e da proliferação de armas nucleares. Barack Obama deu prioridade absoluta ao combate ao terrorismo global e ao seu santuário no Afeganistão com atenção aos reflexos possíveis no Paquistão, potência nuclear frágil o que, afinal, responde às três ameaças. As acções violentas continuarão a inscrever-se no quadro das novas guerras, em que potenciais dissimétricos atrairão estratégias assimétricas que, por sua vez, revelarão a inutilidade dos imensos arsenais baseados nas novas tecnologias. É, porém, admissível maior contenção no desencadeamento de acções preventivas e um reforço do papel da ONU que será chamada a mais frequente intervenção através de acções de paz na prevenção e na resolução de conflitos. ONU que estará agora, provavelmente, em melhores condições para conjugar esforços na redução das reais ameaças que a humanidade enfrenta.