

Mariano Aguirre

**GUERRA
FRIA
2.0**

**Chaves para
compreender
a nova política
internacional**



Título

Guerra Fria 2.0: Chaves para compreender a nova política internacional

Autor

Mariano Aguirre

Editor

Universidade Autónoma de Lisboa - Autónoma Edições e OBSERVARE

Paginação

Raquel Medina Cabeças

Ricardo Lopes

Tradução

Paula Luz

Revisão da tradução

Nancy Gomes

Impressão

ACD Print

© OBSERVARE e Universidade Autónoma de Lisboa

AGUIRRE, Mariano

Guerra fria 2.0: chaves para compreender a nova política internacional
[Recurso eletrónico] / Mariano Aguirre. – Lisboa: OBSERVARE. Universidade
Autónoma de Lisboa, 2023. – 187 p.

e-ISBN: 978-989-9002-35-7

DOI <https://doi.org/10.26619/978-989-9002-35-7>

CDU 327.5



Índice

PREFÁCIO À EDIÇÃO PORTUGUESA DE “GUERRA FRIA 2.0”	
DE MARIANO AGUIRRE	7
INTRODUÇÃO À EDIÇÃO PORTUGUESA	11
AGRADECIMENTOS	21
CAPÍTULO 1. DA GUERRA FRIA À GLOBALIZAÇÃO	27
CAPÍTULO 2. UM SÓ SISTEMA MUNDIAL	45
CAPÍTULO 3. MULTIPOLARIDADE E PODERES EMERGENTES	65
CAPÍTULO 4. AS GRANDES POTÊNCIAS E O SUL GLOBAL	89
CAPÍTULO 5. OS ESTADOS UNIDOS, CRISE INTERNA E DE LIDERANÇA	103
CAPÍTULO 6. A CHINA, A CAMINHO DA CONSOLIDAÇÃO DE UMA GRANDE POTÊNCIA	135
CAPÍTULO 7. A RÚSSIA, UM GIGANTE MILITAR COM DEBILIDADES	157
CAPÍTULO 8. UM MUNDO DE DESAFIOS PARA A UE	177
CAPÍTULO 9. UMA SEGURANÇA DIFERENTE?	203
CAPÍTULO 10. O FUTURO	233
ÍNDICE ONOMÁSTICO	253
SOBRE O AUTOR	261

PREFÁCIO À EDIÇÃO PORTUGUESA DE “GUERRA FRIA 2.0” DE MARIANO AGUIRRE

Em Guerra Fria 2.0, Mariano Aguirre vai muito além de debater uma “segunda” Guerra Fria e as diferenças e continuidades face à primeira Guerra Fria, apresentando nesta obra dados, argumentos e análises que, pela suas amplitude, diversidade e profundidade, nos permitem melhor compreender o sistema mundial e a atualidade internacional, bem como dinâmicas e tendências - como, aliás, anuncia o subtítulo do livro. Na realidade, Guerra Fria 2.0 serve de pretexto não só para o autor analisar a competição entre grandes potências e as suas políticas, estratégias e interações numa estrutura de poder que descreve como multipolar, mas também, e sobretudo, para nos guiar numa reflexão profunda sobre os grandes desafios globais na atualidade, da desregulação da globalização às desigualdades económicas e sociais, da crise climática aos dilemas inerentes às novas tecnologias e à transição energética, insegurança alimentar e conflitualidade internacional. Daí também a análise de temas tão diversos e interligados como a guerra na Ucrânia, a crise interna e de liderança nos Estados Unidos, os muitos desafios da União Europeia, a ressurgência da China, as debilidades da Rússia, o papel de potências regionais como Índia, Turquia ou Brasil, as vicissitudes do/no/com o “Sul Global”, as crises da democracia e do multilateralismo, a proliferação de conflitos internos e internacionais, a pandemia Covid-19, a erosão do Direito Internacional, a nova corrida aos armamentos e os riscos inerentes ao armamento nuclear, os Estados frágeis ou os limites das explicações e soluções preconizadas pelo Realismo e pelo Liberalismo.

Cultor de uma abordagem, simultaneamente, Crítica e Construtivista (no plano teórico) e Humanista (visando melhorar o mundo em prol da dignidade humana e da Paz em todas as

suas múltiplas dimensões), Mariano Aguirre reflete sobre todos aqueles assuntos com a preocupação fundamental de que o novo clima de Guerra Fria reduza a margem ou impeça mesmo a elaboração de políticas comuns e coordenadas para as necessárias mudanças de paradigmas económicos, de relação com a natureza e no sistema de segurança que permitam enfrentar e resolver desafios globais, a fim de assegurar que todos os cidadãos do planeta tenham bem-estar e uma vida digna com as suas necessidades satisfeitas e os seus direitos respeitados. E para isso propõe, entre outras prioridades, pensar a “segurança como um projeto comum” e a “paz como um bem público”. Ou seja, o livro informa-nos, mas também nos desafia e estimula a agir.

Em linha com muitas outras publicações suas, Mariano Aguirre expõe o seu pensamento neste livro a partir tanto de uma base sólida de informação e de formação como de uma rica e invulgar experiência em múltiplas instituições (Ford Foundation de Nova Iorque, Centro de Investigação para a Paz e fundação FRIDE de Madrid, Nações Unidas na Colômbia, Rede de Segurança Inclusiva da América Latina da Fundação Friedrich Ebert, Norwegian Centre for Conflict Resolution de Oslo, Chatham House de Londres...) e em vários processos de paz, promoção do diálogo político e de mediação (na Palestina, na Síria e na Colômbia), habilitando-o a fazer «pontes» eficientes entre a teoria e a prática de realizações concretas.

O percurso pessoal, cívico e profissional de Mariano Aguirre mostra um itinerário de grande coerência e de persistente empenho em favor das causas da paz, da justiça e dos direitos humanos que justificam um amplo reconhecimento internacional e várias distinções, incluindo o Prémio OBSERVARE atribuído por ocasião do II Congresso Internacional “Guerra Mundial e Relações Internacionais (100 anos depois de 1914)”, em junho de 2014, prémio este do OBSERVARE- Observatório de Relações Exteriores da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) que justamente homenageia pessoas que se destacam,

seja pela criatividade intelectual, seja pela prática relevante, no contributo à compreensão das realidades internacionais, à solidariedade entre os povos ou à resolução pacífica dos conflitos. Também por isso, é um privilégio para o OBSERVARE editar a versão portuguesa deste oportuno e desafiante Guerra Fria 2.0 de Mariano Aguirre, e para mim, pessoalmente e enquanto Diretor do OBSERVARE e do Departamento de Relações Internacionais da UAL, uma honra enorme redigir este Prefácio. Obrigado, Mariano, pela oportunidade e por mais este estimulante contributo para entender a política internacional.

7 de Agosto de 2023

Luis Tomé, Professor Catedrático

Diretor do Departamento de Relações Internacionais e do OBSERVARE da

Universidade Autónoma de Lisboa (UAL)

Investigador Integrado no Instituto Português de Relações Internacionais da

Universidade Nova de Lisboa (IPRI-Nova)

INTRODUÇÃO À EDIÇÃO PORTUGUESA

Em vários debates organizados em Espanha e na América Latina por ocasião da publicação de Guerra Fria 2.0, colocou-se a questão sobre se o título era adequado e, nesse caso, se não deveria ter um ponto de interrogação. O argumento era que o livro apresentava as diferenças e similitudes entre a Guerra Fria, que começou entre 1947-1948 e terminou entre 1989-1991, e a situação actual. O resultado, segundo alguns leitores e especialistas, é que não haveria uma “nova” Guerra Fria porque as características políticas, económicas e sociais hoje são muito diferentes.

O livro, na verdade, não foi escrito a partir da hipótese de estarmos ou não numa nova Guerra Fria, mas da dúvida e da necessidade de identificar algumas das características centrais da actual fase das relações internacionais. A possível reedição de uma Guerra Fria, e uma série de sinais apontando nesse sentido, não necessariamente igual à primeira, foi o ponto de partida.

O título sem ponto de interrogação deve-se a que o livro não propõe que há uma repetição da Guerra Fria (mesmo que diga 2.0), mas que, por um lado, estamos a assistir a um conjunto de questões políticas e de segurança que começaram depois da Segunda Guerra Mundial e projectam-se até hoje, particularmente, a chamada corrida aos armamentos e o rearmamento. Por outro lado, que estamos a ser afectados por iniciativas políticas, económicas e sociais que, embora novas, fazem lembrar, em muitos casos, a antiga Guerra Fria.

No caso do rearmamento nuclear haveria uma repetição quanto ao crescimento e a concorrência, mas também os perigos acrescidos de rupturas nas negociações entre Estados Unidos e a Rússia, e da total ausência de negociações entre Pequim e Washington, a inovação tecnológica das armas convencio-

nais e nucleares, e a guerra na Ucrânia¹. Como assinalou o Secretário-Geral da ONU, António Guterres, “a Guerra Fria está de volta com uma vingança, mas com uma diferença. Os mecanismos e as salvaguardas que existiam no passado para gerir os riscos de escalada já não estão presentes”².

O adjectivo “fria”, ademais, parece adequado à actual situação. Durante as décadas de tensões entre as grandes potências após a Segunda Guerra Mundial, o termo Guerra Fria foi utilizado para descrever uma situação em que existia uma confrontação intensa e viviam-se momentos de crises graves (como em Berlim, Cuba, Vietname, Checoslováquia, Hungria ou Afeganistão), mas sem confrontos militares directos. Isto foi, em parte, resultado da preocupação no sentido de evitar a repetição de conflagrações mundiais como já tinha acontecido duas vezes no século XX. Mas, sobretudo por parte dos Estados detentores de armas nucleares -- os EUA (juntamente com o Reino Unido e a França), a URSS e a China --, sendo que a utilização de tais arsenais poderia conduzir a uma catástrofe universal que não daria a vitória a ninguém.

Paralelamente, as guerras “quentes” decorriam no então chamado Terceiro Mundo, onde as rebeliões anticoloniais ficaram subsumidas, e muitas vezes desvirtuadas, no confronto Leste-Oeste³.

O adjectivo “fria” descreve, portanto, uma realidade de tensões em múltiplos domínios, incluindo o da segurança militar, mas em que se mantém um equilíbrio delicado. Este vai associado, como explica o livro ao referir-se ao paradigma realista

1. “A new nuclear arms race looms”, *The Economist*, 29 de Agosto, 2023. https://www.economist.com/international/2023/08/29/a-new-nuclear-arms-race-looms?itm_source=parsely-api.

2. Ewen MacAskill, “Syria crisis has brought cold war back with a vengeance – UN”, *The Guardian*, 13 de abril, 2018. <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/13/cold-war-un-secretary-general-antonio-guterres-syria-douma-gas-skripal-salisbury>.

3. Para uma discussão sobre o conceito de Guerra Fria, ver capítulo 1 de Michael Doyle, *Cold Peace. Avoiding the New Cold War*, Liveright Publication Corporation, New York, 2023.

das Relações Internacionais, à incerteza. De facto, é uma variável que está fortemente presente em várias situações da actualidade, especialmente em torno de Taiwan e da guerra na Ucrânia⁴.

No primeiro caso, a China propõe que recuperar a soberania sobre a ilha é existencial, enquanto os Estados Unidos indicam que defenderão militarmente a sua independência. Não obstante, nenhuma das partes vê qualquer vantagem numa confrontação militar que, no caso de escalar, seria destrutiva não só em termos de vidas humanas e infra-estruturas, mas provocaria perdas económicas, tecnológicas e comerciais quase incalculáveis entre os três países.

A guerra na Ucrânia, por outro lado, voltou a suscitar preocupações perante a possibilidade de utilização de armas nucleares e os seus efeitos devastadores. A evolução do conflito, com a OTAN a facilitar cada vez mais armas sofisticadas a Kiev, o facto de a Ucrânia estar a realizar ataques (com drones) em território russo, e que o governo de Vladimir Putin parecer estar a preparar-se para um longo confronto mostram que, mesmo que sejam tomadas muitas precauções, um confronto militar directo entre a OTAN e a Rússia não é de descartar. Se isso acontecer, não terá necessariamente de haver uma escalada ou de conduzir à utilização de armas nucleares, mas seria um perigo muito grande. Não em vão cresce, embora seja negado oficialmente, o debate nos Estados Unidos e no seio da OTAN sobre a necessidade de negociar⁵.

O fantasma que ronda os decisores políticos norte-americanos sempre que hesitam em transferir novos sistemas de armas

4. Sobre a lógica Realista e as grandes potências aplicadas a questões actuais, ver John J Mearsheimer, “Great power rivalries: the case for realism”, *Le monde diplomatique*, agosto, 2023, <https://mondediplo.com/2023/08/02great-powers> ; traduzido em “Por que as grandes potências fazem guerra”, *Le monde diplomatique Brasil*, 1 de agosto, 2023. <https://diplomatie.org.br/por-que-as-grandes-potencias-fazem-guerra/>.

5. Steven Erlanger, “As Ukraine’s Fight Grinds On, Talk of Negotiations Becomes Nearly Taboo”, *The New York Times*, 1 de setembro, 2023. <https://www.nytimes.com/2023/09/01/world/europe/ukraine-fight-negotiations.html?smid=nytcore-android-share>

para o governo ucraniano é a possibilidade de uma escalada. E o pesadelo de Kiev usar essas armas para atacar a Rússia e não apenas para se defender. Da mesma forma, a linha divisória entre as armas convencionais altamente sofisticadas e as armas nucleares “táticas” ou supostamente “pequenas” encurtou-se nas últimas décadas. Soma-se a isto que a guerra cibernética, um elemento-chave da guerra moderna, poderia ser um factor para uma escalada⁶.

Por outro lado, a guerra na Ucrânia é para a OTAN um confronto “por procuração”, quer para defender a soberania desse país quer para conter ou derrotar a Rússia, tendo sido esta uma característica da Guerra Fria.

A competição no sul

Outro aspecto que justifica a utilização do adjectivo “fria” é que os Estados Unidos, a Rússia e a China apoiam governos do Sul para poder contar com eles diplomaticamente, terem acesso aos seus recursos naturais, e ganharem espaço às potências concorrentes.

Apesar das grandes diferenças, particularmente que a Guerra Fria coincidiu com a etapa da descolonização, esta competição pelo que hoje se designa por Sul Global tem reminiscências do passado. É verdade que Pequim, Washington e Moscovo não estão a financiar governos e grupos armados numa perspectiva ideológica como aconteceu entre os EUA e a ex-URSS nas então chamadas “guerras de baixa intensidade”. Mas estão a utilizar a ajuda militar e ao desenvolvimento, o investimento e as alianças como instrumentos para ganhar aliados geopolíticos, e tirar-lhes influência global.

As guerras por procuração ou *proxy wars*, com a utilização de guerrilheiros locais e mercenários pagos por Washington e

6. Michael T. Klare, “Cyber Battles, Nuclear Outcomes? Dangerous New Pathways to Escalation”, *Arms Control Today*, novembro 2019. <https://www.armscontrol.org/act/2019-11/features/cyber-battles-nuclear-outcomes-dangerous-new-pathways-escalation>.

Moscovo e, em menor medida, por Pequim, foram uma característica da Guerra Fria, com efeitos devastadores na Nicarágua, Angola, Moçambique, entre outros países do Sul.

Nas tentativas de controlo e de acesso aos recursos no Sul, por parte dos EUA, da Rússia e da China (podendo-se somar a França, que tenta manter sem grande sucesso a sua influência no Sahel) sobressai a utilização pelo governo russo da empresa paraestatal Wagner na República Centro-Africana, no Mali, no Sudão, na Líbia, na Síria e noutros países combinando a presença de tropas armadas para apoiar governos aliados e a participação em economias ilícitas, especialmente de minérios, petróleo e gás.

O caso Wagner ilustra a tendência de utilizar grupos mercenários tanto por parte dos EUA (no Iraque e no Afeganistão) e a Rússia (mercenários chechenos, Wagner e outras organizações de segurança privadas), mas também por potências intermédias. A Turquia financiou mercenários da Síria para apoiar o General Khalifa Haftar do Liberation Nacional Army (LNA) na Líbia⁷. Moscovo transportou milicianos do Sudão e do Chade para aquele país com o mesmo objectivo. Também aqui repete-se o paradigma da Guerra Fria com adaptações ao presente. Durante a fase anterior, o Reino Unido, a França, os Estados Unidos e a África do Sul, entre outros, utilizaram mercenários.

Armas nucleares no Sul

Também pode-se falar de uma “guerra fria” na relação entre algumas potências intermédias que possuem ou aspiram contar com armas nucleares. A estratégia de possuir este tipo de armamento, segundo a qual possui-se mas não se utiliza e por

7. Alia Brahimi, “Libya has a mercenaries problem. It’s time for the international community to step up”, *The Atlantic Council*, 21 de maio, 2021. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/libya-has-a-mercenaries-problem-its-time-for-the-international-community-to-step-up/>.

isso seria um factor de paz, aplica-se entre algumas delas. Trata-se de uma grande diferença em relação ao passado, mas também de uma importante continuidade.

Actualmente, a Índia e o Paquistão têm sérios problemas e confrontos por território e minorias. Ao mesmo tempo, existem litígios territoriais entre a Índia e a China e ambições de liderança regional na Ásia e dentro dos BRICS.

No Médio Oriente, a proliferação nuclear é um perigo a médio prazo. Israel possui um arsenal nuclear (embora nunca o tenha admitido formalmente). O Irão conta com um programa nuclear civil que pode transformar-se em militar se falharem as difíceis negociações em curso com os EUA e a Europa para regressar ao acordo que a administração Trump anulou. A Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos (EAU) estão actualmente a negociar com Washington a possibilidade de contar com tecnologia nuclear, para programas também inicialmente civis mas que podem ser transformados em militares, como uma das condições para o estabelecimento de relações diplomáticas com Israel.

A actual aproximação entre os dois grandes inimigos da região, o Irão e a Arábia Saudita, é, no mínimo, precária. A possibilidade insistente, expressada há anos por Israel, de atacar o Irão para destruir o seu programa nuclear é um perigo acen-tuado pela constante viragem à direita das coligações de go-verno em Israel.

Um mesmo sistema económico mundial

Há, sem dúvida, uma grande diferença entre a bipolaridade da Guerra Fria e o confronto que os Estados Unidos e os seus aliados mantêm com a China e a Rússia. Mas os canais dessa confrontação são semelhantes: espionagem, represálias diplomáticas, propaganda, detenção de jornalistas e empre-sários, competição por recursos em países terceiros e duras críticas mútuas nos discursos desde Washington, Pequim e

Moscovo para deslegitimar os opositores sobre os seus sistemas políticos e formas de agir na ordem internacional.

A diferença crucial é que o confronto não é entre sistemas económicos (capitalismo vs. comunismo) como na Guerra Fria, porque todas as chamadas Grandes e Médias Potências operam no mesmo sistema capitalista. Na época actual não existe uma confrontação ideológica sobre os sistemas económicos. Não obstante, a administração de Joe Biden assinala para a existência de um confronto quase existencial entre Democracia e Autoritarismo que projecta-se numa ordem internacional baseada em regras. Ao mesmo tempo, a China e a Rússia criticam a democracia liberal e a essa ordem internacional liberal que consideram hipócrita e ao serviço dos interesses ocidentais.

No decurso de 2022, os Estados Unidos lançaram a ideia de que a sua economia, e especialmente a vertente da produção tecnológica, devia “desvincular-se” (delinking) da China. A resposta do sector empresarial norte-americano e europeu tem sido muito crítica, indicando que o custo do encerramento de fábricas de produção de bens na China, e acabar com programas tecnológicos totais ou parciais conjuntos, alterar as cadeias de abastecimento, e como consequência, o encerramento de mercados e retaliações teriam um custo muito elevado para a China, mas também um custo elevadíssimo para o Ocidente⁸.

A remodelação da “geografia das cadeias de abastecimento - diz Jean-Michel Bezat no Le Monde -, resultará em custos mais elevados para as empresas e os consumidores que abastecem-se em países mais caros: seria um preço elevado a pagar para garantir a segurança dos Estados Unidos. Mais importante ainda, a política de deslocalização para países amigos (Viet-

8. Jean-Michel Bezat, 'Economists fear the effects of a decoupling of China and the United States', *Le Monde*, 29 de agosto, 2023. https://www.lemonde.fr/en/opinion/article/2023/08/28/economists-fear-the-effects-of-a-decoupling-of-china-and-the-united-states_6112061_23.html.

name, Tailândia ou Malásia) ou países próximos (como o México e o Canadá) está longe de ter isolado a robusta indústria chinesa, que representa 29% da base instalada mundial, um terço considerável mais do que há dez anos”. Muitos dos bens que são importados actualmente destes países terceiros para os Estados Unidos são fabricadas com licenças e tecnologias chinesas.

Os EUA precisam também das chamadas “terras raras”, das quais 60% são extraídas e 90% são refinadas na China. “Os norte-americanos estão a comprar menos na China do que antes, mas estão a importar mais de países com vínculos industriais estreitos com Pequim (...). O FMI alertou para o risco de fragmentação geoeconómica, e é provável que um novo impulso proteccionista trave a actividade global a médio prazo. Mas as tensões comerciais têm dado lugar a preocupações de segurança nacional”⁹.

No final de agosto de 2023, altos representantes da China e dos Estados Unidos manifestaram a sua vontade de restabelecer boas relações económicas (que alcançam actualmente cerca de 700.000 milhões de dólares por ano). A Secretária do Comércio dos Estados Unidos, Gina Raimondo, declarou perante o ministro do Comércio chinês, Wang Wentao, em Pequim, que Washington não vai ceder em matéria de segurança nacional, mas vê oportunidades na maior parte do comércio bilateral que não mexem nas questões sensíveis. Os EUA, explicou, consideram que “uma economia chinesa forte é uma coisa boa (...) estamos empenhados em promover o comércio e o investimento em áreas que sejam de benefício mútuo”¹⁰.

Olhando para as tendências actuais, surgem pelo menos duas incertezas em relação ao futuro.

9. *Ibidem*.

10. Joe Leahy, “Raimondo maintains red lines on national security in Beijing visit”, *Financial Times*, 28 de agosto, 2023. <https://www.ft.com/content/86a43671-211e-4599-99b2-40507aef4e68?emailId=811d39b0-6d2e-4a3e-8c8d-d80699e1a7f&segmentId=13b7e341-ed02-2b53-e8c0-d9cb59be8b3b>.

A primeira é saber se os benefícios da vinculação entre a China e os EUA e a Europa servirão para reduzir a tensão política e de segurança entre as três partes. O pragmatismo e a procura de benefício sugerem que assim deveria ser, mas a lógica militarista e o nacionalismo extremista poderiam influenciar para que primem as tensões que poderiam conduzir a confrontos armados.

No caso da Europa, as tensões mundiais em matéria de segurança e nas suas próprias fronteiras orientais servem-lhe para criar, finalmente, uma política externa e de segurança comum. Mas os seus estrategas terão de fazer uma gestão cuidadosa para se tornarem uma potência militar, mas sem entrar em guerra com a Rússia.

Para os EUA, além do imenso impulso à sua indústria militar, o confronto com a China e a guerra (por procuração) com a Rússia na Ucrânia servem-lhe para relançar o seu papel de líder da OTAN numa altura em que a crise institucional e política interna é muito forte. Isto deve-se não só ao facto de que o ex-presidente Donald Trump enfrenta quatro julgamentos com quase 100 acusações contra, mas porque o Partido Republicano converteu-se um movimento insurgente contra a democracia.

A segunda está relacionada com a guerra na Ucrânia. Se prevalecer a lógica de que não se deve procurar um cessar-fogo nem uma negociação subsequente, então os fornecimentos de armas ocidentais a Kiev continuarão. Por seu lado, a Rússia pode manter a guerra durante anos.

Este cenário poderia mudar se Moscovo considerasse o fim da guerra e tentasse manter o Donbass e a península da Crimeia. Ou se em Washington mudar o governo em 2024 e os republicanos decidirem retirar o apoio dos EUA e pressionar Kiev para negociar, e aos parceiros europeus para que aceitem a perda, por parte de Kiev, dos territórios ocupados pela Rússia.

Quaisquer que sejam os cenários futuros sobre estas questões, e sobre as relações económicas e comerciais entre a China, os Es-

tados Unidos e a Europa, o sistema internacional está imerso numa grave tensão entre potências, e de várias tensões regionais e locais. Não é, efectivamente, como a primeira, com a qual tem diferenças substanciais, mas é perigosa, não é travada directamente entre potências, e pode merecer ser chamada de uma nova Guerra Fria.

Alpedrete (Madrid), 2 de setembro de 2023
Mariano Aguirre

AGRADECIMENTOS

Partes deste livro foram publicadas em *Política Exterior*, *esglobal.org*, *The World Today*, *Afkar/Ideas*, *Janus 2022*, *BBC Mundo*, e *Vanguardia Dossier*, e nos Relatórios *Un mundo de inseguridad: violencia convencional y no convencional* (Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, 2021) e *Nuestra Agenda Común y la renovación del contrato social* (Colección *Erronkak 1*, Secretaría General de Transición Social y Agenda 2030, Gobierno Vasco, 2023). O autor agradece a autorização para reproduzi-los aqui.

Obrigado a Mabel González Bustelo pelos seus valiosos comentários e pelo trabalho na edição do texto.

As conversas e os trabalhos com Robert Matthews sobre a Guerra Fria durante mais de três décadas, as etapas seguintes, e a política interna e externa dos Estados Unidos, têm sido sempre de enorme valor.

Entre muitas outras pessoas com quem aprendi, quero realçar que ao longo de várias décadas, a troca de opiniões com Steve Del Rosso, Wolf Grabendoff, Chris Harris, o professor Luís Moita, recentemente falecido, Pierre Schori, David Sogge e Augusto Varas, enriqueceram os meus pontos de vista, que de um modo ou de outro aparecem neste livro.

Nos últimos anos, Kristina Birke ensinou-me tudo o que sei sobre mediação de conflitos. Mais recentemente, Kristina Birke (Fundação Frierich Ebert) e Patricia Lewis (Chatham House) encorajaram-me, induzindo-me a explorar novos temas, presentes neste texto, e confiando no meu trabalho.

Obrigado a Anna Monjo, directora da editorial Icaria, pela sua amizade e confiança.

Um obrigado especial a Luis Tomé, Brigida Brito, Paula da Luz e Nancy Gomes, da Universidade Autónoma de Lisboa, pelo interesse e a amabilidade de todos em traduzir e publicar este livro.

O constante diálogo sobre os muitos e diferentes aspectos da política internacional com a minha mulher, Covadonga Morales Bertrand, é uma fonte de pensamento crítico que se reflecte no que este livro tem de certo. Por isto, dedico-o a ela.

Alpedrete (Madrid), 23 de janeiro de 2023

Mariano Aguirre

CAPÍTULO 1. DA GUERRA FRIA À GLOBALIZAÇÃO

A Guerra Fria foi um período da história contemporânea desde o final da II Guerra Mundial até à dissolução da União Soviética (URSS), em 1991. O historiador Odd Arne Westad considera que este período foi, na verdade, o “ponto alto” de uma Guerra Fria que começou no final do século XIX, quando começou a perfilar-se o confronto entre o capitalismo e o comunismo¹. Neste sentido, a sua tese coincide com Jürgen Osterhammel, quem considera que foi neste século que deram-se muitas das grandes transformações nos campos científico, tecnológico, político e bélico que se manifestaram a partir de 1900².

Como a guerra do Vietname, as lutas anticoloniais na Argélia, a crise dos mísseis de Cuba, a construção e a queda do Muro de Berlim, as ocupações militares da URSS nos países aliados do Pacto de Varsóvia e a invasão soviética do Afeganistão, são factos que marcaram a consciência política de várias gerações mas que estão distantes para as mais novas. No entanto, muitas das suas características e tendências prolongam-se até à actualidade com consequências que surgiram naquele período.

Embora se tratasse de um confronto entre os Estados Unidos e a União Soviética, foi uma guerra “fria” porque pressupôs um forte distanciamento entre esses países, mas sem haver choques armados directos, ainda que em duas ocasiões, pelo menos (crises de Berlim e Cuba), estivéssemos muito perto de um conflito com armas nucleares. Esta guerra foi também “quente” e violenta pois foi levada para confrontos entre os seus aliados nos países do então denominado Terceiro Mundo. As duas primeiras décadas da Guerra Fria coincidiram com as revoluções a favor da descolonização do Terceiro Mundo. Todas eram de pendor nacionalista, embora mui-

1 Odd Arne Westad, *La Guerra Fría*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2022.

2 Jürgen Osterhammel, *La transformación del mundo. Una historia global del siglo XIX*, Crítica, Barcelona, 2021.

tos dos seus líderes se tivessem formado como marxistas. A dinâmica da Guerra Fria capturou e desvirtuou estas revoluções, enfrentando governos e guerrilhas no quadro da confrontação capitalismo vs. comunismo.

Martin Walker escreveu:

A história da Guerra Fria tem sido a história do mundo desde 1945. [...] Foi verdadeiramente um conflito global, muito mais do que as duas guerras mundiais que tiveram lugar no século XX. A América do Sul e África Subsaariana, continentes que tinham ficado fora dos conflitos anteriores, foram sugados nas suas fauces. Os turcos combateram na Coreia, os argelinos foram lutar no Vietname, os cubanos combateram em Angola, e as crianças russas e dos Estados Unidos, cujas aulas nas escolas foram interrompidas pelos alarmes de guerra nuclear, cresceram para ir morrer em Saigão e em Cabul³.

Durante a Guerra Fria houve um crescimento sem precedentes da capacidade militar das duas potências e outros países, com especial ênfase nos armamentos nucleares. A arma nuclear, que foi usada pelos Estados Unidos em 1945 contra as cidades japonesas de Hiroxima e Nagasáqui com o argumento de terminar a Segunda Guerra Mundial, transformou-se no símbolo da época, com o seu desenvolvimento também por parte da URSS, da França, da Grã-Bretanha e da China. Mais tarde juntaram-se a Índia, o Paquistão, Israel (que nunca o admitiu oficialmente), e a Coreia do Norte.

Ambas as potências embarcaram em operações de inteligência e amplas campanhas de propaganda, uma contra a outra: o “totalitarismo repressivo” da URSS e o “capitalismo explorador” dos Estados Unidos. Os discursos políticos, os meios culturais (como o cinema) e o jornalismo foram instrumentos desta luta política. A guerra de propaganda juntou-se às polí-

³ Martin Walker, *The Cold War. A History*, Henry Holt and Company, Nova Iorque, 1993. P.1.

ticas repressivas internas: perseguição e repressão ao Partido Comunista e aos seus membros nos Estados Unidos, onde foram criadas campanhas, como a do Senador Joe MacCarthy, para processar e marginalizar os comunistas; perseguição e repressão aos dissidentes e um forte controlo social na URSS e seus países aliados.

Washington e Moscovo criaram as suas zonas de influência política e económica. Os Estados Unidos na Europa Ocidental e em grande parte dos territórios dos impérios europeus (que perderam poder e colónias durante e depois da Segunda Guerra Mundial). A Rússia controlou a Europa Oriental, ocupou metade da Alemanha e de Berlim, e mais tarde fortaleceu o seu poder sobre Cuba e estabeleceu alianças com o Vietname e a Coreia do Norte. As duas zonas económicas eram totalmente independentes entre si e praticamente não tinham vínculos. Esta é uma diferença substancial face à situação actual, como se analisa neste livro.

Enquanto aumentavam os arsenais e a hostilização através da propaganda, as grandes potências foram combinando a hostilidade aberta com negociações, especialmente no terreno do controlo de armamentos, e forjaram uma série de acordos sobre as armas nucleares tácticas e de alcance intermédio (posicionadas especialmente na Europa) e estratégicas ou de longo alcance (instaladas em terra, submarinos e aviões). O controlo de armamentos, um mecanismo regulador que permite o aumento dos arsenais, mas com negociações e medidas de confiança com a outra parte, era visto pelos partidários das armas nucleares como uma forma de manter a sua vigência com limites, e pelo pacifismo como um caminho que devia evoluir para o desarmamento.

Projeções na actualidade

Na actualidade, há uma continuidade da Guerra Fria em cada uma destas áreas, geralmente de forma negativa. As armas nu-

cleares e de outros tipos que possuem os Estados Unidos e a Rússia (que herdou o status jurídico de Estado ao desaparecer a URSS), diminuíram em número, mas aumentaram em sofisticação e letalidade. A capacidades de destruição de algumas armas convencionais gera tensões para a sua utilização e aproxima-as às armas nucleares “pequenas” ou táticas (que, apesar dessa denominação, têm uma capacidade de destruição dezenas de vezes maior do que foram as bombas sobre Hiroxima e Nagasáqui). Outros países têm avançado nos seus programas de armas nucleares (ou programas nucleares civis que podem ser transformados em bélicos) e a proliferação de armamento deste tipo constitui um dos grandes perigos regionais e globais.

As negociações para o controlo de armamentos nucleares (incluindo proibir experiências na atmosfera) avançaram consideravelmente, em particular no final e posteriormente à Guerra Fria. Mas, os acordos que se conseguiram desde então foram abandonados ou encontram-se em estado crítico. Por exemplo, o que limita o número de mísseis balísticos intercontinentais (ICBM, nas suas siglas em inglês), foi prorrogado sem negociações para o renovar. O tratado sobre os mísseis antibalísticos (ABM, siglas em inglês) foi abandonado pelos Estados Unidos em 2002. As negociações para um tratado que proíba a produção de urânio altamente enriquecido e plutónio para armas nucleares encontram-se bloqueadas. A Guerra na Ucrânia tem atrasado ainda mais as conversas, em vários países com armas nucleares, sobre incluir nas suas estratégias nucleares um compromisso de não utilizar primeiro este tipo de armas⁴.

Quatro actores políticos destacados da Guerra Fria, Henry Kissinger y George Shultz (ex-secretários de Estado), William Perry

⁴ Uma síntese da situação das armas nucleares em Gordon Brown, *Seven Ways to Change the World*, Simon & Schuster, Londres, 2021, pp.278-323. Também “EL rearme nuclear”, *Vanguardia Dossier*, Número 84, julho-setembro, 2022; e *Yearbook 2022 (Summary)*, Oxford University Press, Oxford, 2022.

(ex-secretário da Defesa) e Sann Nunn (senador) escreveram em 2007 que a dissuasão nuclear tem custos e riscos que actualmente são inaceitáveis, e apoiaram a ideia de avançar mediante negociações e pactos entre as potências para um mundo sem armas nucleares. “Uma nova era nuclear será mais precária, psicologicamente desorientadora, e economicamente mais cara que a dissuasão nuclear durante a Guerra Fria”⁵.

A economia tem substituído em grande parte a ideologia nas políticas globais das grandes potências. Ao contrário da Guerra Fria, há uma multiplicidade de alianças e vínculos pragmáticos sem lealdades políticas ou submissões rigorosas. A URSS apresentava-se como uma potência que encarnava a agenda revolucionária do marxismo. No entanto, a sua legitimidade enquanto modelo de emancipação contra o capitalismo fracassou, em particular a partir da repressão do estalinismo. O modelo não conseguiu competir no âmbito da oferta de bens para os cidadãos, tornando-se pouco ou nada atractivo. O capitalismo conseguiu oferecer esses bens a muitos e deixar aberta a esperança de os conseguir para os restantes, algo que não era possível imaginar no contexto de escassez nas sociedades comunistas.

Igualmente, o regime de liberdades públicas e exercício de direitos, excepto nos casos de terrível repressão sob ditaduras no mundo capitalista, e tendo em consideração medidas de controlo social em democracias, era melhor para a vida cidadã que no comunismo. Este fracassou como alternativa emancipatória perante o capitalismo e traiu os seus valores e propostas sobre o fim do poder de umas classes sobre as outras, a exploração dos trabalhadores e a construção de sociedades livres. Em coerência com esse fracasso, a relação de Moscovo com os seus aliados baseava-se na coacção militar (incluindo intervenções militares contra aliados porque considerava que

⁵ George P. Shultz, William J. Perry, Henry Kissinger e Sam Nunn, “A World Free of Nuclear Weapons”, *Wall Street Journal*, 4 de janeiro, 2007.

tinham “soberania limitada”, dentro do bloco comunista) ou na debilidade dos parceiros (Cuba).

A China tinha disputas ideológicas com a Rússia, em relação à interpretação do marxismo, a sua aplicação na revolução, e sobre se era possível e desejável interferir nos processos nacionais de outros países. Durante a Guerra Fria, Pequim manteve uma política, de forma geral, de não-ingerência nos assuntos internos e de não-alinhamento. A sua capacidade de influência manifestava-se em países e em conflitos vizinhos, como a Coreia, o Vietname e Camboja. No entanto, nos anos setenta e oitenta apoiou grupos insurgentes anti-soviéticos, como a UNITA em Angola, e não suspendeu relações diplomáticas com o Chile depois do golpe de Estado (1973) contra o presidente Salvador Allende, governo que considerava apoiado pela URSS. Moscovo e os seus governos aliados, por outro lado, mantiveram relações cordiais com a ditadura argentina que tomou o poder em 1976, devido às relações económicas que tinham com esse país ou silenciou as suas acções repressivas.

Novas formas de competição

As potências atuais, entre as que existem crescentes tensões, têm de enfrentar graves problemas e consequências para se desvincularem económica, comercial e tecnologicamente entre si no contexto da globalização. Os cidadãos na Europa e nos Estados Unidos assistem a isso no seu dia-a-dia: enquanto a relação com a China se intensifica, consomem-se centenas de produtos fabricados naquele país, em muitos casos por empresas ocidentais que um dia encerraram as suas fábricas e foram para a China para aproveitar a sua mão-de-obra barata sujeita a controlo social.

Actualmente, o confronto desenvolve-se também através da propaganda que é projectada de formas distintas, mais sofisticadas e perversas. Por exemplo, mediante a utilização de redes so-

ciais e de sistemas massivos de acesso aos dados de extensos grupos humanos (por exemplo, os eleitores de um país), e a difusão de notícias falsas, rumores e teorias da conspiração através das redes e “bot farms” conduzidos por algoritmos, que podem inclusive, dirigir estas notícias falsas a determinados grupos sociais.

Diversos estudos indicam que as grandes plataformas como Facebook incentivam ou não tomam medidas para dissuadir os Estados, as organizações ou as pessoas que fomentam a polarização política, o fanatismo e a violência. Alguns Estados podem interferir nos processos eleitorais de outros (como, segundo indicam diversas fontes, fez a Rússia nas eleições de 2017 nos Estados Unidos, levando Donald Trump ao poder)⁶.

Estas são as consequências da opacidade das novas tecnologias. As grandes empresas que controlam as plataformas como Facebook e Google tratam os algoritmos como sendo segredos comerciais, e a complexidade do conhecimento sobre a gestão de dados tornam-no inacessível para o grande público e o debate democrático sobre a utilização destes. As relações entre controlo social e limites da democracia são questões que estão a ser introduzidas nos debates sobre a ordem internacional e como podem ser usadas positiva ou negativamente em assuntos como refúgio, migrações, crises humanitárias, pandemias e prevenção de conflitos⁷.

6 Christopher Wylie, *Mind-ck. Cambridge Analytica and the Plot to Break America*, Random House, Nova Iorque, 2019; Max Fisher, *The Chaos Machine*, Quercus Editions, Londres, 2022, pp. 146-152; Shoshana Zuboff, *La era del capitalismo de la vigilancia*, Paidós, Barcelona, 2020.

7 Georg Sørensen, Jørgen Møller e Robert H Jackson, *Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2021, p. 353; Juan Luis Manfredi Sánchez, «Big Data and International Politics», *Baltic Yearbook of International Law Online*, 13 de dezembro, 2020. <https://bit.ly/3OW8Vp>

Um diagnóstico errado

Finda a Guerra Fria, Francis Fukuyama previu que o liberalismo político e económico tinha trunfado sobre as ideologias totalitárias (nazismo, fascismo e comunismo). Começava o “fim da História”, uma era de liberalismo global frente às reminiscências de autoritarismo que ficaram em locais como o Iraque, Cuba, Coreia do Norte e o Afeganistão. Nesse mundo pós-totalitário e liberal, os Estados Unidos seriam a única grande potência hegemónica, a China e a Rússia integrar-se-iam no sistema de mercado livre e democrático no longo prazo e terminava a tensão entre as grandes potências⁸. O diagnóstico foi errado.

Os Estados Unidos não tinham a capacidade para serem a única potência e o sistema internacional estava a mudar rapidamente. O período da “unipolaridade” durou menos de uma década e revelou as suas limitações a partir do fracasso no Iraque e as dissensões com os aliados. Esta é outras das diferenças mais importantes entre a Guerra Fria e a actual situação: os Estados Unidos encontravam-se no final da Segunda Guerra Mundial no seu auge imperial mas, no presente, sofrem uma série de crises e um declínio que, associado com a ascensão de outros países, limitam a sua capacidade de ser o líder hegemónico global.

A transição na Rússia não fez com que o poder soviético evoluísse para uma democracia, mas sim para um regime autoritário que, além disso, questiona a ordem liberal. A China incorporou-se no mercado capitalista mundial, manteve o acérrimo controlo político por parte de uma elite e desenvolveu um modelo de privatização controlada a partir do Estado, conseguindo um grande desenvolvimento económico e uma sustentável inovação tecnológica, sem qualquer abertura de-

⁸ Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, Planeta, Madrid, 1992. Una revisión del autor sobre su teoría y las críticas en Francis Fukuyama, *¿El fin de la historia? Y otros ensayos*. Alianza Editorial, Madrid, 2016.

mocrática. Sobre qual é o modelo que o país tem, é uma discussão em curso: capitalismo de Estado, capitalismo autoritário ou economia híbrida.

A União Europeia (UE) alargou o seu número de Estados-membros, mas os interesses nacionais colidem com o projecto supranacional, até ao ponto do Reino Unido a ter abandonado. O carácter liberal e democrático da União está, ao mesmo tempo, debilitado pelos governos autoritários na Europa de Leste e o surgimento de partidos de extrema-direita no continente.

Verifica-se um declínio da democracia e da sua legitimidade entre amplos sectores da sociedade global. O impacto das políticas neoliberais implementadas desde os anos oitenta produziu mais precariedade laboral, desigualdade e o debilitamento dos serviços públicos a nível global. Isto acelerou a insatisfação em relação aos partidos políticos tradicionais, crescentes protestos sociais ao redor do mundo e desafeição com a democracia. Embora não tenha provocado uma maior adesão ao modelo comunista ou social-democrata, favoreceu a criação de partidos e coligações contra o neoliberalismo na Europa e o reforço da esquerda do Partido Democrata, nos Estados Unidos.

Há numerosos protestos sociais, assim como movimentos e eleitores em número suficiente como para constituírem governos com programas formal ou praticamente social-democratas em vários países europeus, Chile, Colômbia (a partir da vitória de Gustavo Petro nas eleições de 2022), e o governo do Partido Democrata na Casa Branca. Mas é notável a ascensão de populismos ultranacionalistas, antiliberais e de direitas que lutam por chegar, ou chegam ao poder utilizando mecanismos eleitorais para de imediato desgastarem o sistema democrático. O crescimento eleitoral da extrema-direita na Suécia, em setembro de 2022, e o governo de coligação de extrema-direita de Giorgia Meloni, formado em outubro, em Itália, são provas desta tendência. O rumo que seguirá a po-

lítica a nível nacional influenciará as tendências nas relações entre os Estados.

Tudo isto influencia a crise do sistema multilateral, também denominada ordem baseada em regras ou liberal, criado depois da Segunda Guerra Mundial e que ficou associado ao livre mercado e à democracia. A decepção de milhões de cidadãos com a democracia tem tido impacto sobre o multilateralismo, que é percebido como uma das caras da democracia e da globalização, acusada de atacar as identidades nacionais (um mal-entendido fomentado por Trump e as extremas-direitas nacionalistas de outros países).

A desigualdade entre os Estados aprofundou-se entre os mais avançados industrial e tecnologicamente, e com maior poder nas instituições internacionais, as potências médias e os mais pobres (com diferentes níveis de pobreza e exclusão). Para grande parte das sociedades das potências médias e dos mais excluídos, a ordem liberal é uma arquitectura de poder que nem os ajuda e nem os beneficia. Isto não significa que existam propostas consistentes sobre uma ordem diferente, mas sim competência para o controlar (China e Rússia) ou para o reformar (os emergentes) no contexto de um mundo multipolar.

A China aumentou o seu compromisso com as Nações Unidas nos últimos anos, mas junto com a Rússia, insiste que os Estados Unidos e os seus aliados utilizam o sistema multilateral (em particular à ONU) para os seus objectivos. Pequim teria interesse no desenvolvimento de um sistema de gestão bipolar da ordem mundial, com a hegemonia de Washington e Pequim.

Por sua vez, os movimentos da sociedade civil global, como o Fórum de Porto Alegre, transformaram-se, por um lado, em protestos sociais sobre os efeitos da globalização, a desigualdade e a injustiça social, mais orientados para reformas dentro dos estados do que para a consolidação de uma rede global e reformas das instituições financeiras internacionais⁹. Por ou-

⁹ Ver Deusto *Journal of Human Rights*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de

tro, num movimento global descentralizado em torno das alterações climáticas que exige políticas nacionais de reforma ou mudanças radicais profundas. As correntes de protestos que surgiram a partir da crise financeira global de 2008-2009 (desde Ocupar Wall Street até aos Indignados espanhóis, a primavera árabe e as manifestações massivas na Zona Andina e noutras regiões e países) têm tido um impacto controverso. De maneira geral, não conseguiram afastar do poder os partidos políticos tradicionais. Contudo, têm conseguido integrar-se na constituição de governos locais e regionais, como Podemos no caso espanhol, ou favorecer a chegada ao poder da coligação liderada por Gustavo Petro, na Colômbia.

Os protestos massivos nas ruas de numerosos países podem ter tido, porém, uma influência no regresso às políticas de estado com orientação social, e na reflexão crítica sobre a necessidade de rever o conceito de contrato social e retomar as políticas do Estado Benfeitor (Welfare State) que foram abandonadas total ou parcialmente durante as décadas neoliberais¹⁰.

Crise da globalização

As novas tensões entre grandes e médias potências, e os realinhamentos, ocorrem agora no contexto da crise da globalização das relações económicas, comerciais, financeiras e políticas que dominou o cenário internacional durante as últimas quatro décadas, onde actuam todos os estados. A globalização não ocorreu durante a Guerra Fria por causa da divisão política do mundo, e porque ainda não tinham havido avanços suficientes nos sistemas de produção deslocalizados, e nos sistemas de transportes de mercadorias rápidos e baratos.

Deusto, janeiro, 2023; Mark Engler y Paul Engler, *Manual de desobediencia civil*, Icaria Editorial, Barcelona, 2022; Nadav Eyal, *Revolución: desde las trincheras del levantamiento mundial*, Debate, Madrid, 2022.

¹⁰ Ver *Nuestra Agenda Común*, Relatório do Secretário-geral da ONU, Nova Iorque, outubro de 2021. <https://www.un.org/es/common-agenda>.

Um dos efeitos mais graves da globalização aliado a políticas neoliberais foi o debilitamento da ordem liberal internacional, criada no final da Segunda Guerra Mundial. Num desenvolvimento paradoxal, por uma parte, os Estados vincularam-se mais entre si no âmbito da economia, nas cadeias de produção transnacionais, na livre circulação de capitais e actividades financeiras, e menos restrições aduaneiras. Por outra, as regras comuns baseadas no Direito Internacional que em diversas ocasiões já tinham sido violadas pelos Estados mais fortes do sistema internacional foram ainda menos respeitadas. As Nações Unidas, e a sua capacidade de negociar acordos, tem sido substituída por organizações como o G-7. Neste processo, o interesse nacional dos Estados, especialmente dos mais fortes, prevaleceu sobre o interesse comum no que diz respeito a problemas, como a crise ambiental e as guerras¹¹.

A globalização, que foi apresentada e enaltecida pelos seus partidários como um modelo de crescimento benéfico que incluiria todos os países, vê-se afectada por uma série de factores inter-relacionados: a pandemia da Covid-19, a nova tendência de produzir em lugares mais próximos dos mercados, alterando as cadeias internacionais de produção (por exemplo, empresas dos Estados Unidos estão a levar as suas fábricas da China para o México), o nacionalismo que promove políticas proteccionistas e a produzir e consumir “em casa”, e a diminuição do comércio mundial e entre a Rússia e a Europa. Todas estas questões conduzem-nos ao debate sobre se estamos perante uma possível desglobalização¹². A globalização, no entanto, dificilmente acabará, mas adoptará novas formas em combinação com o nacionalismo económico.

A insistência por parte dos governos, políticos e economistas durante décadas em apresentar a globalização neoliberal e a

11 Stanley Hoffman, *Chaos and Violence. What Globalization, Failed States, and Terrorism Mean for U.S. Foreign Policy*, Rowman & Littlefield Publishers, Nova Iorque, 2006, p. 3.

12 Marc Levinson, «¿Es la desglobalización la nueva normalidad?», CIDOB, Barcelona, setembro 2022. <https://bit.ly/3xxd6Qm>.

ordem liberal internacional como um projecto comum tem provocado uma deslegitimação desta última por cinco razões:

1. O crescimento da desigualdade de rendimentos a nível mundial devido às políticas fiscais e de redução do papel do Estado, desde os anos oitenta. O 10% mais rico da população mundial recebe actualmente 52% do rendimento global, enquanto que a metade mais pobre ganha 8,5% do mesmo. Em média, uma pessoa do grupo dos 10% mais ricos na distribuição mundial da renda ganha 122.100 dólares por ano, enquanto uma pessoa da metade mais pobre da distribuição mundial da renda aufer 3.920 dólares por ano.

As desigualdades da riqueza global são inclusive mais acentuadas do que as desigualdades de rendimentos. O relatório anual sobre a desigualdade, dirigido pelo economista Thomas Piketty, indica que a hiperconcentração da riqueza afecta todas as regiões do mundo (e tem piorado durante a pandemia Covid-19). A nível global, em 2020, 50% da população mundial mais pobre possuía só um 2% do total da propriedade privada (bens imobiliários, negócios e activos financeiros, dívida líquida), enquanto o 10% mais rico possuía um 76%¹³.

2. A ascensão do populismo nacionalista ultraconservador e em muitos casos extremista, antidemocrático, antiliberal e contrário à globalização, que identifica esta última junto com o sistema multilateral e o Direito Internacional como inimigos da “nação” e da sua soberania. Ao mesmo tempo, apresenta-se como uma direita alternativa, provocadora e, em alguns casos, moderna¹⁴.
3. A crise da democracia, a crescente tendência autoritária no mundo e a ascensão do populismo autoritário têm uma relação directa com a desigualdade, a precarização do emprego e o decréscimo dos serviços prestados pelo Estado no que toca aos bens públicos, como a saúde e a educação. Ao mesmo tem-

13 «The New Global inequalities», Le blog de Thomas Piketty, *Le monde*, 14 de dezembro, 2021. <https://bit.ly/3HRLVRw>; Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez and Gabriel Zucman, *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab, Paris, 2021, p. 10.

14 Pablo Stefanoni, *¿La rebeldía se volvió de derecha?*, Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2022.

po, verifica-se uma desvinculação entre políticas económicas e democracia. Um relatório do Instituto Chatham House, assinala que «um aumento significativo da desigualdade económica, que vai desde a desigualdade de rendimentos até à discrepância na riqueza e na segurança económica, traduziu-se nas últimas décadas em desigualdade política. Ademais, os sistemas democráticos tornaram-se menos sensíveis aos eleitorados através da «despolitização» da formulação de políticas, em particular, a política económica, como resultado do seu isolamento do escrutínio democrático a nível nacional»¹⁵.

4. Poderes sem legitimidade. O poder de uma potência é dado pelo seu prestígio, a sua autoridade e a sua legitimidade, segundo definiu o teórico das Relações Internacionais, Hedley Bull, e não só pela sua capacidade para se impor pela força sobre os outros. Os Estados Unidos têm perdido em grande medida essas três capacidades, a Rússia não as possui, e a China só é atractiva pelos seus investimentos. Essas capacidades estão relacionadas com o cumprimento de normas e a manutenção de uma ordem. Durante a Guerra Fria, o confronto entre os Estados Unidos e a URSS enquadrava-se numas regras explícitas ou implícitas da denominada ordem liberal. Embora muitas vezes estas não foram respeitadas e nem incluíram todos os países do sistema internacional, funcionavam como pontos de referência, como demonstrou a crise dos mísseis de Cuba, em 1961. Ao mesmo tempo que as grandes potências não respeitaram a ordem que diziam defender, retiraram-lhe credibilidade.

A presidência de Donald Trump mostrou no limite que uma potência pode renegar de acordos e normas internacionais (e ser apoiado por uma parte considerável do seu eleitorado). A partir da guerra na Ucrânia, a Rússia também tem-se afastado das regras da ordem internacional. Os desafios a esta ordem, explica Andrew Hurrell, da Universidade de Oxford, não re-

15 Pepijn Bergsen et al., «The Economic Basis of Democracy in Europe», Chatham House, Londres, 8 de setembro, 2022. <https://bit.ly/40rP6X5>.

sultam somente da quebra das regras, mas também «da falta de vontade dos governos e líderes para justificar os seus comportamentos numa linguagem legal ou moral partilhada»¹⁶.

¹⁶ Andrew Durrell, «Hedley Bull and the Idea of Order in the International Society», em Cornelia Navari (Ed.), *International Society. The English School*, Buckingham, 2022, p. 35. Edição Kindle.

CAPÍTULO 2. UM SÓ SISTEMA MUNDIAL

Está em curso um debate sobre se estamos a viver ou a entrar numa segunda Guerra Fria. Diversos líderes políticos, incluindo o presidente Joe Biden, alertam que se deve evitar entrar numa situação destas. Outros apontam que a distância no confronto entre a URSS e os Estados Unidos é muito diferente da que ocorre actualmente.

– Há aspectos similares, mas também há uma lista de diferenças entre a passada Guerra Fria e a que está a decorrer ou que estaria formando-se no momento presente.

– Primeiro, ao contrário do que ocorria com o confronto ideológico entre o capitalismo e o comunismo da Guerra Fria, na actualidade todas as potências actuam dentro do mesmo sistema económico. A ideologia foi posto de lado em todos os estados, passando agora a competir por políticas pragmáticas.

– Segundo, no final da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos entraram na fase de maior ascensão enquanto potência hegemónica e com aspirações globais. Actualmente, pelo contrário, encontram-se numa situação de declínio relativo, com graves problemas internos, de credibilidade e de legitimidade internacional.

– Terceiro, o sistema capitalista teve grandes avanços económicos que lhe deram uma enorme credibilidade, sobretudo entre os países industrializados, nas décadas de 1950 a 1980. Estes progressos estiveram associados ao sistema democrático. Todavia, o impacto das políticas neoliberais fomentadas a nível mundial, desde a década dos oitenta tem gerado a deslegitimação da democracia e uma crítica que se estende ao neoliberalismo pelo custo social que tem tido e que se manifesta nos protestos sociais, no crescimento de um movimento intelectual contra a desigualdade e a favor de outros modelos de economia social, e chamamentos desde as organizações internacionais, especialmente as

Nações Unidas, para alterar os paradigmas económicos¹.
– O comunismo como alternativa desapareceu do horizonte político, mas a extrema-direita agita o seu fantasma, misturado com terrorismo e criminalidade, contra a imigração e a suposta ameaça de que os muçulmanos, os negros, os asiáticos ou os latinos (segundo o local onde se encontrem, na Europa ou nos Estados Unidos) vão substituir a população branca.

– Quarto, a URSS nunca foi um competidor económico suficientemente poderoso para se erguer como alternativa ao capitalismo nem a nível interno nem internacionalmente. A adesão dos partidos comunistas baseava-se na ideologia e não no aspecto atractivo que o modelo de sociedade soviética pudesse ter. Em contrapartida, a China é hoje uma potência em ascensão que embora sofra de graves problemas, conseguiu uma forte legitimidade por parte da maioria da sua população. Ao mesmo tempo, ainda que não suponha um modelo alternativo de liberdades democráticas para os países do sul, propõe um projecto político de autoritarismo com crescimento, emprego e consumo (e o facto de ter retirado da pobreza, nas últimas décadas, 600 milhões dos seus cidadãos). Os investimentos chineses unidos a este projecto competem com os investimentos e a ajuda ao desenvolvimento dos Estados Unidos e da Europa.

– A potência da China é, de igual forma, parte da ascensão da Ásia como grande actor do séc. XXI. O historiador Peter Frankopan escreve: «Estamos a viver no século da Ásia, numa época em que a transferência do produto nacional bruto (PNB) dos países desenvolvidos do Ocidente para aqueles no Oriente está a ocorrer numa dimensão surpreendente e a uma velocidade vertiginosa»².

¹ Ver, por exemplo, Mariana Mazzucato, «Un nuevo consenso económico mundial», *El País*, 15 de outubro, 2021; da mesma autora, *No desaprovechemos esta crisis*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2021.

² Peter Frankopan, *The New Silk Roads. The Present and Future of the World*, Bloomsbury, Londres, 2018, p. 14. (Existe tradução para espanhol: *La Nueva Ruta de la Seda*, Crítica, Barcelona, 2022)

- Quinto, os Estados Unidos conseguiram implementar a partir da Segunda Guerra Mundial uma política global de contenção da URSS, através de uma rede de bases militares, presença militar, aérea e naval, influência e pressões sobre os aliados, e o poder do dólar como moeda para as trocas comerciais e operações financeiras. Isto foi conseguido, em grande parte, porque a URSS estava seriamente afectada pela Segunda Guerra Mundial, enquanto o território e as infra-estruturas dos Estados Unidos mantiveram-se intactas e desenvolveram-se devido ao conflito.
- Quando a URSS podia ganhar um espaço para lutar contra a contenção, a capacidade de Washington de a fazer recuar era muito grande, como ficou evidente durante a crise dos mísseis soviéticos instalados em Cuba, no ano de 1962. Na actualidade, as possibilidades económicas e políticas dos Estados Unidos de colocarem um travão à China em todas as frentes por onde avança com investimentos, empréstimos, ajuda internacional e diplomacia são muito mais difíceis.
- Sexto, durante a Guerra Fria o confronto foi bipolar, entre a URSS e os Estados Unidos. Agora trata-se de confrontos entre os Estados Unidos, a China e a Rússia; e entre potências regionais, como a China e a Índia, no contexto de um mundo multipolar. Este passo da tensão entre duas potências para choques eventualmente violentos entre vários é para alguns analistas a base da instabilidade actual.
- Sétimo, no final da Segunda Guerra Mundial começou o processo de descolonização em África, na Ásia e na América Latina (embora neste último, grande parte dos países já eram formalmente independentes desde o século XIX). Os novos estados que foram fundados tentaram diferentes modelos de desenvolvimento baseados no nacionalismo para o uso dos seus recursos e o marxismo como forma de organização económica e política. Os boicotes e os obstáculos que lhes foram impostos pelas ex-potências coloniais e a ordem internacional liderada pelos Estados Unidos para poder al-

terar a relação com as metrópoles, junto às divisões internas (gerando, em muitos casos, guerras civis), fizeram com que rúissem as expectativas da maior parte do então denominado Terceiro Mundo.

– Nos dias de hoje, mais de meia centena dos estados pós-coloniais encontram-se em graves situações de crise, com parte das suas sociedades a tentar emigrar para os Estados Unidos, para a Europa ou para os países mais desenvolvidos nas suas regiões. Outros países do sul (ou com características híbridas, como a Turquia) têm alcançado a posição de potências regionais emergentes, exigindo alterações na ordem multilateral, embora nenhum questione a ordem económica vigente. Ao mesmo tempo, estão a pressionar para que se criem espaços de negociação, por exemplo, sobre as ajudas desde o Norte para o Sul para combater as alterações climáticas e sobre contar com mais poder de decisão nas instituições financeiras internacionais.

– Oitavo, desde o final da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos impuseram rigorosos controlos, com a ajuda dos aliados, para evitar tanto um renascimento militar da Alemanha (objectivo que partilhavam com a URSS), como para evitar uma volta à militarização do Japão (um fim que partilhavam implicitamente com a China). Agora, Washington pressiona e espera que a Alemanha e o Japão aumentem os seus gastos destinados à defesa e se transformem em potências armadas, a primeira no quadro da OTAN e da sua *Zeitenwende* (Mudança de Era) e, o segundo no contexto de servir de aliado-chave para o fortalecimento da presença naval dos Estados Unidos no Pacífico.

Uma confrontação inter-sistémica

A diferença fundamental é, como referido anteriormente, que os confrontos já não ocorrem entre o capitalismo e o comunismo, mas que as grandes potências actuam no mesmo sistema

económico. A China e a Rússia, embora com grandes diferenças, promovem um forte capitalismo de Estado com actores privados que operam em estreita conexão com o governo central e as autoridades regionais.

– Na Guerra Fria, não existiam relações económicas entre os adversários ou eram pouco expressivas. Cada um operava no seu mercado com os seus aliados, mas a URSS foi aumentando a compra de bens à Europa e aos Estados Unidos à medida que a sua crise interna e de abastecimento à população agravavam-se. Agora, a interdependência entre estes e com os restantes países do mundo é muito grande. Em 2021, os investimentos directos dos Estados Unidos na China atingiram os 118.190 milhões de dólares. Ao mesmo tempo, a China controlava em Outubro de 2021, uma quantia de 1.065 milhões de dólares da dívida soberana dos Estados Unidos (3,68% do total)³. Existe uma dependência dos Estados Unidos em relação à China, ao mesmo tempo que a estabilidade do dólar é fundamental para Pequim. A Rússia era, até à Guerra na Ucrânia, um dos principais sócios comerciais da UE⁴, e a elite empresarial financeira russa (os denominados oligarcas) têm enormes investimentos, ligações, propriedades e influências na Grã-Bretanha, França, Alemanha, Suíça e noutros países europeus.

– Em maio de 2021, enquanto a Administração Biden solicitava uma investigação para saber se a origem do vírus da Covid-19 poderia ter haver com uma negligência por parte da China, a Goldman Sachs e outras empresas financeiras dos Estados Unidos e da Europa faziam grandes investimentos e alianças naquele país e, obtinham grandes benefícios com os operadores chineses aproveitando a política de flexibilização

3 Anshu Siripurapu e Noah Berman, *The Contentious U.S.-China Trade Relationship*, Council on Foreign Relationships, 2 de dezembro, 2022. <https://on.cfr.org/3jtpub>

4 Russia. *EU Trade Relations with Russia. Facts, Figures and Latest Developments*, European Commission, Bruselas, 2022. <https://bit.ly/3WZYdvw>

para investimentos estrangeiros impulsionada pelo governo de Pequim⁵.

– Nos anos setenta, o economista Immanuel Wallerstein apresentou a tese de que vivemos num «sistema-mundo» que desde o século XVI expandiu-se como uma «economia-mundo» e «os dois andam de mãos dadas».

Um sistema-mundo, explicou, é um sistema social que tem limites, estruturas, grupos de membros, regras de legitimação e coerência. A sua vida é constituída pelas forças em conflito que o mantêm unido através da tensão e o destroem quando cada grupo procura indefinidamente remodelá-lo para seu próprio benefício. Tem as características de um organismo, no sentido de que tem um tempo de vida útil durante o qual mudam as suas formas nalguns aspectos e permanecem estáveis noutros... A vida dentro dele é em grande parte autónoma, e as dinâmicas do seu desenvolvimento são em grande parte internas.

Uma economia-mundo é uma grande zona geográfica dentro da qual existe uma divisão do trabalho e, por conseguinte, uma troca significativa de bens básicos ou essenciais, assim como um fluxo de capital e trabalho. Uma característica que distingue uma economia-mundo é que não está limitada por uma estrutura política unitária. Pelo contrário, há muitas unidades políticas dentro de uma economia-mundo, tenuemente vinculadas entre si no nosso moderno sistema-mundo dentro de um sistema inter-estatal⁶.

– A sua interpretação histórica, económica e política tem actualmente particular relevância devido a que os conflitos e a competição entre as atuais potências dão-se nos planos económico, energético, comercial, tecnológico e

5 Tabby Kinder e Cheng Leng, «Global Investment Banks in China Finally Turn a Profit», *Financial Times*, 2021. <https://bit.ly/3YmAKFS>.

6 Immanuel Wallerstein, *Análisis del sistema-mundo*, Siglo XXI Editores, México D.F., 2005, p. 40; *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía mundo europea en el siglo XVI*, Siglo XXI Editores, Madrid, 1979. Ver José M. Tortosa, *Sociología del Sistema Mundial*, Tecnos, Madrid, 1992, p. 64 e ss.

militar dentro do mesmo sistema económico capitalista e num contexto geopolítico em transformação que desafia o sistema multilateral que se configurou no final da Segunda Guerra Mundial⁷.

- No quadro teórico de Wallerstein, as tensões da Guerra Fria ocorreram dentro de uma mesma economia-mundo, com os Estados Unidos a aspirarem a ser império global em substituição da Grã-Bretanha. Na sua interpretação, não existia um sistema económico capitalista e outro comunista, mas que eram formas distintas dessa mesma economia-mundo. Com o final da Guerra Fria, torna-se mais evidente que trata-se de um mesmo sistema, embora existam modelos de organização e políticas diferentes entre o capitalismo dos Estados Unidos, o europeu, o russo e o chinês.
- O quadro teórico de Wallerstein não nega que durante as quatro décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial houve um confronto entre duas visões do mundo e formas de organizar o estado, a economia e a sociedade. O mundo ocidental, liderado pelos Estados Unidos com a Europa Ocidental, o Canadá, o Japão e a Austrália, como aliados na linha da frente, encarnava o sistema capitalista liberal na economia, a democracia parlamentar como organização política, e os direitos civis e humanos de primeira geração como símbolo da liberdade individual.
- Pelo seu lado, a URSS estruturou-se desde 1917 à volta de um modelo político-económico comunista (ou que aspirava a sê-lo, sem nunca consegui-lo) centrado no Estado. O pilar da política era o Partido (único) Comunista, e colocavam-se os

⁷ O multilateralismo é o «processo de organização das relações entre grupos de três ou mais estados. Geralmente considera-se que o multilateralismo engloba certos elementos ou princípios qualitativos que moldam o tipo de acordo ou instituição. Estes princípios são a individualidade dos interesses entre os intervenientes, o compromisso de difundir a reciprocidade e um sistema de resolução de controvérsias destinado a impor um determinado comportamento». Fonte: James Scott, *Encyclopaedia Britannica*, 2022. <https://www.britannica.com/topic/multilateralism>.

direitos económicos e sociais (teoricamente providos pelo Estado, mas com graves crises de produtividade e abastecimento) à frente das liberdades individuais (severamente reprimidas). Durante a Guerra Fria, Pequim foi um actor secundário que desenvolveu um modelo autoritário sem projecção global. Apesar de também ter iniciado o seu programa de armamento nuclear, era um país maioritariamente rural, que não começou, até aos anos oitenta a sua reforma económica e abertura ao mundo.

As guerras por procuração

Os Estados Unidos e a URSS foram aliados durante a Segunda Guerra Mundial, mas antes de terminar este conflito já se previam grandes divergências. A partir do fim do confronto ambos os modelos começaram a projectar-se a nível mundial, com o intuito de limitar e enfraquecer as posições do seu adversário. Inicialmente o confronto desenvolveu-se na Europa, sobretudo à volta da Alemanha, ocupada pelas potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial e, a Itália, a Grécia e a França, onde os partidos comunistas tinham conseguido fortalecer-se durante a resistência ao nazismo e ao fascismo.

– Quer os Estados Unidos quer a URSS emergiram da Segunda Guerra Mundial com a grande preocupação de reforçar a sua segurança nacional. Para Washington, isto supôs estabelecer uma rede de alianças e bases militares com os seus efectivos, aviões de combate e navios de guerra ao redor do mundo, particularmente à volta da URSS, e ter presença nos dois oceanos que bordeiam os Estados Unidos. Significou também manter um crescimento sustido dos gastos em defesa para a modernização e diversificação constante das suas forças armadas, e assegurar que, após o desafio que o fascismo tinha colocado na Europa e na Ásia, nenhuma potência estrangeira ou coligações de Estados pudessem dominar a Europa e a Ásia Oriental⁸.

⁸ Robert J. MacMahon, *The Cold War. A Very Short Introduction*, (segunda edição), Oxford University Press, Oxford, pp. 7-9. Edição Kindle.

- Ao contrário da URSS e da Europa, ao finalizar a Segunda Guerra, os Estados Unidos tinham o seu sistema económico e infra-estruturas reforçados, sem que o confronto tivesse afectado o seu território e com um número de baixas consideravelmente menor do que as sofridas pela URSS, pela Alemanha e outros países. A tudo isto juntou-se o consenso ideológico, com uma base religiosa sobre o seu papel, de que os Estados Unidos afigurava-se como o país com o destino manifesto para a democratização do mundo.
- Foi neste contexto que se configurou a Guerra Fria: um confronto sem o uso directo da força entre as partes, mas que era travada através de lutas diplomáticas e delegando a guerra nos aliados no mundo pós-colonial, onde, ademais, apoiava-se ou conspirava-se contra políticos, militares e governos anticomunistas ou anticapitalistas, através de fundos, armas e espionagem. Estas guerras por procuração projectaram-se nas Nações Unidas, onde Moscovo e Washington fizeram uso, com frequência, do direito de veto no Conselho de Segurança.
- A guerra através de terceiros entre os Estados Unidos e a URSS expandiu-se para África, Ásia e América Latina devido à crise do sistema imperial europeu e a uma sequência de guerras nacionalistas anticoloniais e anti-imperialistas, desde o Vietname e Argélia até Angola, Moçambique e Cuba. Os Estados Unidos passaram a substituir as potências europeias com novas formas de relação imperial. O processo iniciou-se no final do século XIX, no seguimento da sua expansão territorial, primeiro, sobre os territórios indígenas na América do Norte, logo na zona das Caraíbas, México e o Pacífico, chegando a ser, a partir da Segunda Guerra Mundial a primeira potência mundial, apenas desafiada pela URSS⁹.

⁹ Victor Bulmer-Thomas, *Empire in Retreat. The Past, Present, and Future of the United States*, Yale University Press, New Haven, 2018.

A dissuasão nuclear e a guerra na Ucrânia

A competição entre os dois sistemas conduziu à criação, em 1949, da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e, em 1955, ao Pacto de Varsóvia, paralelamente a um crescimento desmesurado e diversificado dos arsenais convencionais, químico-bacteriológicas e nucleares. Assim, deste modo, forjou-se o conceito de destruição mútua assegurada (MAD, nas suas siglas em inglês). De acordo com os seus teóricos, a paz entre as duas grandes potências estava garantida pela dissuasão que resultava do facto de poderem contar com armas nucleares: nenhuma das partes desencadearia um ataque com armamento deste tipo porque a resposta, e uma escalada, conduziria a essa «destruição mútua assegurada»¹⁰.

– O facto de não ter havido uma guerra nuclear entre os Estados Unidos e a URSS é, para os partidários da arma nuclear, a prova que a dissuasão resultou. Para os críticos, as probabilidades de erros humanos ou técnicos ou de que uma crise local conduzisse a uma escalada global, não justificava o risco e nem o custo da dissuasão nuclear. No encontro entre os presidentes Joe Biden e Vladimir Putin, no ano de 2021, em Genebra, incluíram num comunicado conjunto que “uma guerra nuclear nunca pode ser ganha, e nunca deve ser travada”¹¹.

– No contexto da crise de 2022, na Ucrânia, os Estados Unidos e os seus aliados da OTAN indicaram que não irão envolver-se numa guerra por esse país para evitar um confronto directo com a Rússia, que poderia desencadear uma terceira guerra mundial com a utilização de armas nucleares. Esse argumento é parte da teoria e da prática da política de grandes poderes com armas nucleares, forjado durante a Guerra Fria e que tem perdurado até agora: as guerras por procuração

¹⁰ E.P. Thompson, *Opción cero*, Crítica, Barcelona, 1983, pp. 24 y ss.

¹¹ The White House, *U.S.-Russia Presidential Joint Statement on Strategic Stability*, 16 de junho, 2021. <https://bit.ly/3HTN6zK>.

podem ser travadas, mas não se pode nem se deve entrar em confrontação directa.

– No entanto, Moscovo tem abandonado este argumento, pelo menos retoricamente, dizendo que poderia chegar a utilizar armas nucleares se considerar que se encontra numa situação de “perigo existencial”. Em agosto de 2022, o presidente Putin assinalou que ninguém poderia sair vitorioso de uma guerra nuclear, mas no dia 20 de Setembro voltou a dizer que poderia ordenar “o uso de todos os meios ao seu alcance” se a soberania da Rússia fosse ameaçada. Esta declaração somou-se ao comunicado sobre a realização de referendos nas zonas ocupadas pela Rússia no leste da Ucrânia e a sua imediata anexação em outubro.

– Para o governo americano Putin ameaça, mas não parece possível que faça uso destas armas, embora eventualmente poderia usar um artefacto nuclear tático (“pequeno”) se estivesse a perder a guerra na Ucrânia ou se houvesse sérias possibilidades de uma intervenção militar directa da OTAN. A doutrina nuclear russa propõe que nalgumas situações pode ser útil “escalar o conflito para logo desescalar”. Os Estados Unidos estão a preparar respostas não nucleares para o caso dessa eventualidade acontecer (embora alguns analistas defendam que deveria mostrar-se disposição para o uso das armas nucleares, caso Moscovo as detonasse)¹².

– Esta situação agravou-se em agosto de 2022 quando, depois de anexar a zona de Donbass (a leste da Ucrânia), o governo russo anunciou que ataques nessa zona seriam considerados ataques à soberania da Rússia. O facto de não ter conseguido obter o controlo total destas e da Ucrânia ter reconquistado parte do território, aumentou as especulações por parte dos Estados Unidos e dos seus aliados da OTAN sobre as possibilidades de Putin utilizar armas nucleares. O general David Petraeus, conhecido pela sua controversa estratégia no Afe-

¹² David E. Sanger e William J. Broad, «Putin’s Threats Highlight the Dangers of a New, Riskier Nuclear Era», *The New York Times*, 1 de junho, 2022. <https://nyti.ms/40nVU8i>.

ganistão, sugeriu que se a Rússia utiliza armas nucleares, os Estados Unidos deveriam destruir a sua frota no Mar Negro e as forças russas na Ucrânia¹³.

– O governo russo certamente sabe que usar uma arma nuclear na Ucrânia ou numa zona perto do seu território provocaria contaminação radioactiva na Rússia. Alguns analistas consideram que para Putin isto não é importante. Porém, poderia desencadear um grande mal-estar somado ao recrutamento forçado de cidadãos russos (que estão a sair do país de forma massiva para evitá-lo), e poderia colocar em causa a sua permanência no poder.

– A dissuasão nuclear é como um perigoso jogo de cartas: não se aposta dinheiro mas apostam-se vidas e destruições massivas que se prolongam no tempo. Especialistas favoráveis a que os Estados Unidos tornem mais claras as suas respostas, deixando saber a Putin que utilizariam armas nucleares, esquecem-se de que para os políticos e uma grande parte dos cidadãos dos Estados Unidos e ocidentais está presente a pergunta que rondava durante a Guerra Fria: os Estados Unidos estão dispostos a colocar o seu território em risco para defender a Europa? Isto é hoje ainda mais imperioso, porque Washington e Bruxelas têm-se recusado a aceitar a Ucrânia como membro da OTAN: os governos e as sociedades da Aliança Atlântica estão dispostos a enfrentar o impacto das armas nucleares para defender a Ucrânia?

A corrida aos armamentos

A constante investigação, produção e localização de novas armas provocou durante a Guerra Fria uma corrida aos armamentos que incluiu armas-contras-armas, isto é, sistemas antibalísticos que podiam interceptar mísseis lançados por uma das partes. Existia uma competição sobre qual era o lado que contava

13 Emma Ashford e Matthew Kroenig «Can Vague U.S. Threats Deter Russia from Using Nukes?», *Foreign policy*, 7 de outubro, 2022. <https://bit.ly/3Y4LOTm>.

com armas nucleares para dar o “primeiro golpe” ao seu adversário, e em que medida este tinha as armas para neutralizar esse primeiro golpe antes do impacto. A competição entre armas e armas-contra-armas prolongou-se até aos dias de hoje. Actualmente, as negociações sobre as armas denominadas ABM (mísseis antibalísticos, Anti-ballistic Missiles) entre Moscovo e Washington estão congeladas¹⁴.

– Matt Korda, da Federação de Cientistas Independentes, explica que o crescimento e modernização contínua dos arsenais nucleares deve-se à reactivação da competição entre as grandes potências, ao papel atribuído a este tipo de armas em cenários não estratégicos (de curto ou médio alcance) com um efeito dissuasor, os ciclos de modernização que duram geralmente uma década e são herdados (e não alterados pelos governos), e a influência das empresas que fabricam armas nas decisões políticas. No caso russo, a influência do sector privado é quase inexistente porque os que tomam as decisões no sector político e militar fazem parte da estrutura de poder sem nenhum tipo de rendição de contas perante o parlamento, os meios de comunicação ou organizações da sociedade civil¹⁵.

– O crescimento dos arsenais foi acompanhado por negociações directas de controlo de armamentos nucleares, convencionais e químico-bacteriológicos, sobre os quais as potências nucleares mostram actualmente pouco interesse. Igualmente, pela criação de medidas de confiança no quadro da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). Estas supõem, por exemplo, comunicar atempadamente sobre a modernização e o lançamento dos arsenais e os movimentos das forças, e partilhar informação sobre estratégias. O objectivo era evitar que por erro ou por algum

14 Ver a serie de ensaios em «El rearme nuclear», *Vanguardia Dossier*, Número 84, julho-setembro, 2022. <https://bit.ly/3JEp6Ca>.

15 Matt Korda, «La carrera armamentista. Estados Unidos, China y Rusia», *Vanguardia Dossier*, número 84, julho-setembro, 2022, pp. 8-9. <https://bit.ly/3jrknZI>.

mal-entendido ocorresse um conflito nuclear.

– No *Nuclear Folly*, o investigador Serhii Plokhy, ao analisar documentos desclassificados, revela que em 1962 os Estados Unidos e a Rússia estiveram muito perto de usar armas nucleares na crise dos mísseis de Cuba devido a erros de percepção e informação errada, e isto apesar do presidente John F. Kennedy e o primeiro representante soviético, Nikita Krushov manterem abertos os canais de comunicação¹⁶. Michael Dobbs, autor de outro detalhado livro sobre esta crise, disse:

houve momentos em que ambos os líderes desconheciam os desenvolvimentos no campo de batalha, assumindo uma lógica e ímpeto próprios. Kruschov nunca autorizou a destruição de um avião espião dos Estados Unidos U-2 sobre Cuba por um míssil soviético no dia 27 de outubro de 1962, no dia mais perigoso da crise. Kennedy não sabia que outro U-2 desviou-se sobre o espaço russo no mesmo dia, accionando as defesas aéreas soviéticas. [...] Embora a guerra na Ucrânia seja obviamente diferente da crise dos mísseis de Cuba, não é difícil imaginar falhas e erros de cálculo semelhantes. Um projétil perdido de qualquer dos lados poderia causar um acidente numa central de energia nuclear, expelindo radioactividade sobre grande parte da Europa. Uma tentativa falhada da Rússia de interceptar o abastecimento de material ocidental à Ucrânia poderia estender-se a países da OTAN como a Polónia, desencadeando uma resposta automática dos Estados Unidos. A decisão russa de utilizar armas nucleares tácticas contra as formações de tropas ucranianas poderia transformar-se num intercâmbio nuclear em toda a linha com os Estados Unidos¹⁷.

16 Serhii Plokhy, *Nuclear Folly. A New History of the Cuban Missile Crisis*, Allen Lane, Londres, 2021. (Tradução em espanhol: *Locura Nuclear: una Historia de la Crisis de los Misiles en Cuba*, Turner, Madrid, 2022).

17 Michael Dobbs, «I've Studied 13 Days of the Cuban Missile Crisis. This Is What I See When I Look at Putin», *The New York Times*, 5 de outubro, 2022. <https://nyti.ms/3jwxh8Y>.

– O Departamento de Defesa dos Estados Unidos reportou 32 incidentes (denominados Broken Arrows ou Flechas Partidas) desde 1950 onde existiu o perigo do uso de armas nucleares, ou estas faziam parte de acidentes, como o que aconteceu sobre a localidade espanhola de Palomares, em 1966¹⁸.

O perigo das “guerras relâmpago”

O perigo de uma guerra nuclear a partir de uma escalada, que parecia ter ficado num segundo plano desde o final da Guerra Fria, renasceu com a invasão da Rússia à Ucrânia. A crescente capacidade destrutiva das armas convencionais e o desenvolvimento das armas nucleares “manobráveis” de trajectória flexível e “pequenas” ou tácticas leva a que a linha entre umas e outras seja menos visível e mais fácil de ultrapassar¹⁹. Por outro lado, a Inteligência Artificial (AI, nas suas siglas em inglês) aplicada às armas não nucleares (por exemplo, soldados-robot, aviões não tripulados ou drones e submarinos sem tripulação) poderá ser tão perigosa como as armas nucleares ou levar ao seu uso. O cientista australiano, Toby Walsh, especialista em digitalização, disse à Der Spiegel que a IA:

poderia desencadear acidentalmente uma guerra através de um mau funcionamento, que conduziria a confrontos com armas convencionais ou inclusive pior, com equipamentos da guerra do futuro. A Rússia, por exemplo, supostamente, utilizou uma arma hipersónica ao invadir a Ucrânia, voando para o seu objectivo, muitas vezes, a uma velocidade supersónica. Num caso destes, há pouco tempo para que as defesas reajam ou descartem um falso alarme. Tudo isto acelera a guerra. Po-

18 «Broken Arrow Accidents», Atomic Heritage Foundation, Washington DC, <https://bit.ly/3HULJB2>. Um bombardeiro B-52 americano colidiu contra um avião de abastecimento. O B-52 transportava quatro bombas termonucleares que caíram sobre Espanha, três em terra e uma no mar Mediterrâneo.

19 Nonstrategic Nuclear Weapons, Congressional Research Service, Washington DC, 7 de março, 2022. Ver Korda, *Vanguardia Dossier*, op. cit., pp. 12-13.

deria conduzir a uma “guerra relâmpago” na qual os sistemas informáticos inimigos disparam entre si no menor tempo possível. Esta automatização da guerra tem um efeito desestabilizador. Temos de evitar isto a todo o custo²⁰.

A comunicação entre as potências nucleares é transcendental para evitar mal-entendidos ou erros. Na guerra na Ucrânia esta comunicação foi inexistente nos primeiros meses, mas em outubro de 2022 iniciou-se uma aproximação entre Moscovo e Washington, quando o diretor da CIA, William Burns, manteve contactos com o chefe da inteligência russa, Sergei Naryshkin.

Por sua vez, o governo chinês também cancelou os diálogos e a cooperação entre as suas forças armadas e as dos EUA a partir da crise motivada pela visita de Nancy Pelosi, presidente da Câmara dos Representantes dos Estados a Taiwan (em agosto de 2022). Em outubro de 2022, a China e os Estados Unidos retomaram o diálogo sobre outras questões, e previsivelmente voltarão a incluir neste o tema da segurança. Estes são importantes sinais de formas, ainda que incipientes, de contactos sobre segurança entre as potências.

20 Hilmar Schmundt, «Tech Expert Toby Walsh on the Menaces of AI», *Der Spiegel*, 5 de agosto, 2022. <https://bit.ly/3Yct0pQ>.

CAPÍTULO 3.
MULTIPOLARIDADE E PODERES
EMERGENTES

A bipolaridade da Guerra Fria, na qual os Estados Unidos e a URSS ditavam as regras do jogo internacional, foi substituída por um mundo com múltiplos actores incluindo três potências de dimensão global (os Estados Unidos, a China e a Rússia) e a União Europeia, com diferentes capacidades e a ascensão de poderes regionais (como a Índia, o Paquistão, a Indonésia, o Brasil, a Turquia, o Irão, Israel, África do Sul e a Arábia Saudita, entre outros).

Nesta estrutura multipolar nenhum Estado tem a capacidade total para se impor sobre os demais, embora exerçam poder nas suas áreas de influência, as alianças são fluidas e flexíveis, e a economia tem um peso maior do que a ideologia. O economista Immanuel Wallerstein escreveu que “o nosso mundo multipolar conta com, quiçá, 10 ou 12 potências suficientemente fortes para terem políticas relativamente autónomas. No entanto, 10 ou 12 é um número grande de mais para que qualquer destas possa sentir-se confiante quanto à prevalência do seu ponto de vista. Como consequência, estas potências estão a alterar constantemente as suas alianças com o fim de não serem substituídas por outras”¹.

Nem sequer os Estados Unidos, a maior potência militar mundial, tem a capacidade que tinha décadas atrás para impor os seus critérios. Charles Kupchan, da Universidade de Georgetown, explica que:

O século XXI não será dos Estados Unidos, da China, da Ásia ou de qualquer outro país; não pertencerá a ninguém. O sistema internacional emergente estará povoado por numerosos centros de poder, assim como distintas formas de modernidade. Pela primeira vez na história, um mundo interdependente não terá um centro de gravidade ou um guardião global.

¹ Immanuel Wallerstein, «Whose Interests are Served by brics?», en Patrick Bond y Ana García, *BRICS. Anti-capitalist Critique*, Pluto Press, Londres, 2015, p. 270.

A ordem, se emergir alguma, será uma amálgama de várias culturas políticas e concepções competitivas sobre como organizar-se interna e internacionalmente².

Esta multipolaridade é entendida e, inclusive, designada de diferentes formas. Até à crise financeira de 2008, os Estados Unidos eram os líderes do processo de globalização que, segundo os seus promotores, seria benéfico para todo o mundo. A partir da crise e o impacto negativo sobre milhões de pessoas das políticas económicas associadas à globalização, a ordem internacional entrou num longo período de transformações. Para Amitav Acharya, professor indo-canadiano na American University, a ordem emergente:

é diversificada porque combina multiplicidade e complexidade e caracteriza-se pela ausência de um país com liderança hegemónica, tem uma diversidade de culturas e identidades; é complexa porque possui níveis sobrepostos de diferentes formas de governabilidade ao mesmo tempo que o mundo encontra-se interconectado e é mais interdependente; e é pluralista porque existem mais actores para além dos Estados³.

As características desta ordem emergente, segundo este autor, são:

1. Ausência de uma hegemonia global, embora persistam desigualdades de poder e hierarquias, e uma proliferação de actores (potências globais e regionais, empresas, sociedade civil, organizações regionais, indivíduos e redes, como as terroristas ou de crime organizado que desafiam a estabilidade);
2. Interdependências complexas que incluem o comércio, os fluxos de investimentos, sistemas de produção e redes de abastecimento;

² Charles A. Kupchan, *No One's World. The West, the Rising Rest and the Coming Global Turn*, Oxford University Press, Nova Iorque, 2012, p. 3.

³ Amitav Acharya, *The End of American World Order*, Polity Press, Cambridge, 2018, pp. 14 e ss. Segunda edição. A escrita cursiva é do autor. Edição Kindle.

3. Desafios transnacionais comuns a todos, como a crise climática;
4. Uma arquitectura de governabilidade global com múltiplos níveis: globais, regionais, nacionais e subnacionais. Cada um destes com instituições formais e informais, redes e estruturas híbridas;
5. Uma arquitectura de governação mundial que continuará a fragmentar-se, com novas formas de interacção e cooperação global e regional. Dentro destas surgirão múltiplas modernidades, não só a liberal;
6. Um mundo de diversidade cultural, ideológica e política, que incluirá novos caminhos para a estabilidade, a paz e a prosperidade⁴.

Os emergentes são uma alternativa?

Neste mundo multipolar, uma série de Estados denominados emergentes começaram a ter um papel de destaque na economia, no comércio e na diplomacia, desde inícios da década de 2000. A Índia, o Brasil e a África do Sul (classificados como os IBSA) estreitaram os seus vínculos, mas sem aprofundar nos âmbitos das políticas externas e de segurança. Esses países passaram a fazer parte do grupo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que representa 24% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, 42% da população do planeta e mais de 16% do comércio global.

Os Estados deste grupo têm a capacidade de influenciar e intervir, mas não necessariamente de impor as suas agendas. Exigem participar mais activamente em organismos multilaterais e que estes sejam mais transparentes, que sejam reformados e que o poder seja distribuído, conferindo-lhes maior capacidade de decisão⁵. Os emergentes põem em prática diferentes visões sobre o Estado e a sociedade, a legitimidade política, a

⁴ *Ibidem*, pp. 15 – 16.

⁵ BRICS India. Evolution of BRICS. 2021. <https://brics2021.gov.in/about-brics>.

soberania e a ordem mundial⁶. Na última década, a África do Sul e o Brasil perderam, devido a problemas internos, peso internacional. A nova presidência de Lula da Silva, iniciada em janeiro de 2023, cria expectativas de que possa recuperar parte da influência que tinha conseguido, em particular, na América Latina e entre as ex-colônias portuguesas da África Subsariana.

O conceito emergente é ambíguo e especialmente flexível, porque nele incluem-se alguns países do sul que alcançam um nível considerável de desenvolvimento quebrando total ou parcialmente a sua dependência da produção de matérias-primas, base do modelo colonial, tiram parte da sua população da pobreza, e passam a ter um peso regional considerável e influência em organizações multilaterais.

Duas clarificações são importantes. Incluir a Rússia e a China dentro dos emergentes é um erro ou deriva de uma confusão conceptual, que Moscovo e Pequim têm sabido aproveitar, actuando, ao mesmo tempo, como grandes potências e como se fossem países “do Sul” que aspiram a ter um lugar na ordem global em transição. A China é uma grande potência, apesar de arrastar problemas de desenvolvimento, e a Rússia age como se fosse a URSS e quer ser respeitada como tal, embora a sua economia apresente profundas disfunções. Nenhum dos dois casos pode ser incluído na mesma lista que a Índia, o Brasil ou a Turquia.

Por outro lado, existem Estados com características específicas que são potências regionais com crescente influência global, mas não fazem necessariamente parte dos emergentes. Israel, por exemplo, é uma potência regional e, mesmo que segundo a narrativa oficial, o Estado nasceu de uma guerra de libertação contra o colonialismo britânico, a sua formação enquanto Estado está relacionada com a história do sionismo, do holocausto e o interesse da Grã-Bretanha em que existisse um Estado onde pudesse assentar-se a população judia. O

⁶ Kupchan, *No One's World*, op. cit. p. 7.

seu poder como potência regional, que estende actualmente os seus vínculos globais com os países árabes, latino-americanos e africanos, tem sido forjado em grande medida pelo apoio financeiro, diplomático e militar dos Estados Unidos. Além disso, Israel age como potência ocupante nos Territórios Ocupados da Palestina.

Os emergentes não propõem uma ruptura com o modelo capitalista neoliberal e, de uma maneira geral, não procuram alterar nem a ordem económica, nem a ordem liberal internacional, mas sim ter um maior peso nas suas decisões. Não constituem uma ameaça para o sistema estabelecido, mas em muitas ocasiões actuam com desconfiança em relação aos Estados Unidos e à Europa⁷. As relações destes países com outros do Sul, ademais, são consideradas por alguns analistas como «sub-imperiais»⁸.

De forma geral, as suas políticas ambientais são tremendamente destrutivas, mas alegam que as potências industriais do Norte têm poluído desde o tempo da Revolução Industrial e que é injusto limitar os ritmos de crescimento dos países do Sul. Não obstante, Lula da Silva, em 2022, ao ser eleito presidente, prometeu que a defesa da Amazónia será um dos símbolos da sua identidade política.

O caso da Índia

A Índia é um dos países líderes entre os emergentes. Trata-se de um Estado democrático, com sectores produtivos de alta tecnologia que coexistem com profundos atrasos no desenvolvimento nos sectores social e económico. Possui armas nucleares, 1.400 milhões de habitantes, e em breve será a terceira economia do mundo. Partilha a visão de Moscovo e Pequim

7 Amrita Narlikar, «Negotiating the Rise of New Powers», *International Affairs*, Vol. 89, Nº 3, maio, 2013, p. 576.

8Por exemplo, Patrick Bond, «BRICS and the Sub-imperial Location», em Bond e García, *BRICS*, op. cit., pp. 15-26.

quanto à redistribuição do poder, ao mesmo tempo que oscila entre uma política externa de não-alinhamento, ficar próximo da Rússia, e estreitar os vínculos com os Estados Unidos. Simultaneamente, faz parte do Quadrilateral Security Dialogue (QSD) com os Estados Unidos, o Japão e a Austrália para conter a influência chinesa na zona da Ásia-Pacífico.

As nações em desenvolvimento como a Índia, encontram-se perante sérios dilemas entre o crescimento e a crise ambiental. Um exaustivo artigo no *The New Yorker* explica que,

O presidente Narendra Damodarda Modi afirma ter encontrado uma forma de fazer ambas as coisas. Na Cimeira do Clima da ONU de 2019, comprometeu-se a recuperar 64 milhões de hectares de terra degradada até 2030. Também lidera uma das economias de maior crescimento do mundo. A Índia, brevemente, superará a China, como a nação mais povoada, com mais de 1.400 milhões de habitantes. Embora contribua com apenas 7% das emissões globais de CO₂, é o terceiro maior poluidor, depois da China e dos Estados Unidos. Neste momento, 70% da sua electricidade provém do carvão. Recentemente, o governo previu que a procura de electricidade na Índia irá duplicar na próxima década⁹.

Segundo os grupos ecologistas e cientistas, Modi está a destruir o meio ambiente com a construção de barragens, estradas e redes eléctricas em habitats frágeis. O seu governo, ademais, revogou a Lei dos Direitos Florestais, que dava voz aos povos indígenas e habitantes das florestas e selvas para litigar contra os projectos de desenvolvimento que pudessem afectar os seus territórios.

A diplomacia da Índia advoga por uma reforma do sistema multilateral. Na 77.^a Assembleia-Geral da ONU, em setembro de 2022, o ministro dos negócios estrangeiros desse país, S. Jaishankar, disse que o seu governo considera que «a mul-

⁹ Dorothy Wickenden, «The Promise and the Politics of Rewilding India», *The New Yorker*, 19 de dezembro, 2022. <https://bit.ly/3JFpMHu>.

tipolaridade, o reequilíbrio, a globalização justa e o multilateralismo reformado não podem ficar suspensos». É necessário, portanto, «um multilateralismo reformado, com reformas no centro do Conselho de Segurança» devido a que «a arquitectura actual é anacrónica e ineficaz. Também percebe-se como profundamente injusto, negar a continentes e a regiões inteiras uma voz num fórum que delibera sobre o seu futuro. A Índia está preparada para assumir maiores responsabilidades. Mas, ao mesmo tempo, procura garantir que a injustiça com que se depara o Sul Global, seja abordada de forma categórica”¹⁰. A diplomacia de Nova Deli considera que o sistema internacional está a enfrentar um período de mudanças devido ao declínio das potências tradicionais, mas que a interdependência económica servirá como um contrapeso para que não ocorra uma nova Guerra Fria¹¹.

A Índia argumenta que é necessário uma estrutura multilateral representativa, que reflecta as realidades geopolíticas contemporâneas, para fazer face aos desafios emergentes, como o terrorismo, o radicalismo, as pandemias, as ameaças das novas e emergentes tecnologias, a crescente assimetria, o papel disruptivo dos atores não-estatais e intensificação da competição geopolítica. Argumenta que são necessários intensos esforços para reformar a arquitectura do desenvolvimento mundial e melhorar a coerência e a consistência dos sistemas monetários, financeiros e comerciais internacionais. E vincula a reforma com o desenvolvimento sustentável, um crescimento económico forte, sustentado, equilibrado, inclusivo e equitativo¹². Nesse contexto, apresenta-se como uma ponte entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

10 India's Statement at the General Debate of the 77th session of the UN General Assembly, Nova Iorque, setembro, 2022. <https://bit.ly/40sP2Xm>.

11 Roger Cohen, «Russia's War Could Make It India's World», *The New York Times*, 31 de dezembro, 2022. <https://nyti.ms/3X6zPIu>.

12 «New Orientation for Reformed Multilateralism», *Monthly Forecast*, Security Council Reform, dezembro, 2022. <https://bit.ly/3RylraL>.

O governo indiano não condenou a invasão russa à Ucrânia, e no decorrer do ano de 2022, a Rússia passou a ser o seu primeiro fornecedor de petróleo, por detrás de Iraque e da Arábia Saudita. Moscovo é também o seu principal fornecedor de armamento. Esta relação de proximidade situou-a num potencial papel privilegiado para actuar como mediador entre a Rússia e a Ucrânia a médio prazo.

A Índia e a China compram petróleo barato da Rússia. Enquanto a China diversifica os seus fornecimentos de petróleo por razões de segurança nacional, a Índia obtém o petróleo para o seu enorme mercado interno ao mesmo tempo que ganha milhares de milhões de dólares exportando produtos refinados, como a gasolina e o diesel¹³. Devido à crescente tensão entre os Estados Unidos e a China, uma série de empresas estão a desmantelar as suas linhas de montagem neste último país transferindo-as para a Índia.

Nova Deli tem uma relação conflituosa com a China¹⁴. Isto deve-se a disputas na zona fronteiriça de Ladakh, onde cada parte mantém cerca de 60.000 efectivos na denominada Line of Actual Control (LAC) depois dos conflitos armados em 2020¹⁵. Ambos países mantêm também tensões pela hegemonia regional, por exemplo, em relação ao Afeganistão, a Índia disputa a sua influência com o Paquistão, outro Estado com armas nucleares que tem uma relação próxima com a China e onde existe um forte sentimento islamita nacionalista contra a Índia¹⁶.

Em 1947, a Grã-Bretanha decidiu terminar o seu domínio colonial sobre a Índia e levou a cabo a divisão criando os estados da Índia

13 Clifford Krauss, Alexandra Stevenson y Emily Schmall, «In Russia's War, China and India Emerge as Financiers», *The New York Times*, 24 de junho, 2022. <https://nyti.ms/3DBbKCA>.

14 Shyam Saran, *How China Sees India and the World*, Juggernaut, Nova Deli, 2022.

15 Rajeswari Pillai Rajagopalan, «China-India Relations in a State of Limbo», *The Diplomat*, 2 de agosto, 2022. <https://bit.ly/3X5uPDU>.

16 Mariano Aguirre, «La salida de Estados Unidos y las dinámicas regionales sobre Afganistán», *esglobal.org*, 20 de abril, 2021. <https://bit.ly/3>.

dia e do Paquistão: o primeiro, com maioria hindu e minoria muçulmana, e o segundo, com a proporção contrária. O deslocamento de cerca de 15 milhões de pessoas de um país para o outro, conforme fossem muçulmanos ou hindus, e a posterior violência entre grupos fanáticos das duas identidades foram dramáticas, com um elevado custo de vidas (cerca de um milhão de vítimas mortais), especialmente no estado fronteiriço a noroeste de Punjab. Desde então, ocorreram dois conflitos armados entre as partes pelo território de Jammu e Caxemira, e problemas de terrorismo (especialmente da parte de grupos que actuam na Índia a partir do Paquistão). A Índia mantém o controlo de aproximadamente metade desta região. O Paquistão controla mais de um terço das áreas do noroeste, e a China administra os restantes territórios, no norte e nordeste¹⁷.

A nível interno, Modi, que governa desde 2014 e foi reeleito em 2019, do partido de direita Bharatiya Janata Party, avança para um repressivo nacionalismo hindu antimuçulmano, com políticas neoliberais e uma democracia crescentemente autoritária. Modi desenvolveu um forte culto da personalidade e capturou o seu próprio partido, o poder legislativo, a burocracia estatal e os media¹⁸. É um dirigente com um estilo populista que combina autoritarismo, nacionalismo hindu, exclusão dos muçulmanos e cristãos, e apresenta-se como “o campeão dos pobres”. No entanto, as suas políticas agravaram a situação das famílias com baixos rendimentos através da redução de custos dos serviços públicos e impostos indirectos¹⁹.

17 «India y Pakistán: 3 preguntas para entender la partición de los dos países hace 75 años y qué consecuencias tiene aún hoy», BBC Mundo, 15 de agosto, 2022. <https://bbc.in/3l553ma>. Ver Stanley Wolpert, *India and Pakistan: Continued Conflict or Cooperation?*, University of California Press, Berkeley, 2010; Luis Esteban G. Manrique, «India, China y Pakistán, un triángulo nuclear volátil», *Política Exterior*, 19 de outubro, 2022. <https://bit.ly/3Y0sImf>.

18 Ramachandra Guha, «The Cult of Modi», *Foreign Policy*, 4 de novembro, 2022. <https://bit.ly/40rMqJ3>.

19 Christophe Jaffrelot, *Modi's India: Hindu nationalism and the rise of ethnic democracy*, Princeton University Press, Princeton, 2021.

Modi revogou o status de semi-autonomia que existia no território de Jammu e Caxemira (disputado e com explosões cíclicas de violência com o Paquistão) e impôs ali um regime repressivo. O dirigente aprovou também uma controvertida lei que permite outorgar a nacionalidade a imigrantes de países vizinhos muçulmanos, com o objectivo de aumentar o número e fortalecer na Índia, esta minoria de 200 milhões de pessoas. Para o prémio Nobel Amartya Sen, Modi está a promover a divisão e o ódio e a acabar com a tradição de convívio entre as identidades hindus e muçulmanas no país²⁰.

Em 2022, os Estados Unidos lançaram uma ofensiva diplomática de aproximação à Índia, tentando ao mesmo tempo, conseguir o afastamento desta da Rússia. Durante a sua visita à Índia, em novembro, Janet L. Yellen, secretária do Tesouro, declarou que Washington não quer trabalhar com países que possam ameaçar as cadeias de produção e que mostram pouco interesse pelos direitos humanos, afirmando que «os Estados Unidos estão a seguir uma abordagem chamada de ‘fortalecimento da amizade’ para diversificar-se e distanciar-se dos países que representam riscos geopolíticos e de segurança para a nossa rede de abastecimentos. Para tal, estamos a aprofundar de forma proactiva, a integração económica com parceiros comerciais de confiança, como a Índia»²¹.

Os Estados Unidos estão a disponibilizar financiamento à Índia para que esta abandone a produção de painéis solares e telemóveis em fábricas chinesas, e espera poder ampliar a cooperação no campo dos semicondutores e outras áreas de alta tecnologia. Para executar estes planos, a Administração Biden coloca de lado a longa lista de políticas repressivas do governo de Modi.

20 Isaac Chotiner, «Amartya Sen's Hopes and Fears for Indian Democracy», *The New Yorker*, 6 de outubro, 2019. <https://bit.ly/2AN6>.

21 Alan Rappeport e Ana Swanson, «U.S. Seeks Closer Ties with India as Tension with China and Russia Builds», *The New York Times*, 11 de novembro, 2022. <https://nyti.ms/3jti15T>.

A Amnistia Internacional denunciou que em 2021 houve fortes restrições à liberdade de expressão e que os defensores dos direitos humanos, incluindo activistas, jornalistas, estudantes, advogados e atores, sofrem intimidação e assédio. Há um enorme dispositivo de vigilância ilegal que estava a ser utilizado pelo governo, contra os defensores dos direitos humanos, violando os seus direitos à privacidade, à não-discriminação e à protecção de dados.

O governo utiliza a lei sobre as contribuições vindas do exterior para perseguir as ONG de direitos humanos, ao mesmo tempo que as forças de segurança recorreram ao uso excessivo da força contra membros de comunidades minoritárias e agricultores que protestavam pacificamente contra as leis agrícolas. Os tribunais têm subvertido o direito a um julgamento justo e atrasam as audiências sobre casos de violações dos direitos humanos.

Por causa da Covid-19, aumentou a falta de transparência na distribuição de fundos e foi subvertido o direito à saúde. Sectores significativos da população sofreram escassez de camas de hospital e oxigénio durante a segunda vaga de infecções. A discriminação e a violência por motivos de pertencer-se a uma casta contra os dalit e os adivasi continuaram. Os grupos de vigilância de protecção das vacas atacaram as comunidades minoritárias, afectando de forma negativa os seus meios de subsistência²².

Ancara, um aliado difícil

O caso turco enquanto potência média tem características específicas, quer por ser o Estado sucessor do Império Otomano, quer pelo actual papel que desempenha. O governo de Recep Tyyip Erdogan, do Partido da Justiça e Desenvolvimento (PJD), que governa desde 2002, tem adoptado uma política externa cada vez mais ambiciosa, tendo como pano de fun-

²² India 2021 Amnistia Internacional, Londres, 2021. <https://bit.ly/3kUS4TN>.

do o passado imperial do Império Otomano. Sectores civis e militares turcos consideram que o seu país é uma potência regional emergente com fortes capacidades demográficas, económicas e comerciais. Tem fronteiras com oito Estados e 74% da população total (84.339.067 pessoas) professa o islão sunita.

No plano doméstico tem-se fortalecido um governo autoritário seguindo o modelo de utilizar o sistema democrático para desgastar a democracia a partir de dentro. A Amnistia Internacional denuncia também neste caso que:

os políticos da oposição, jornalistas, defensores dos direitos humanos e outros foram sujeitos, em 2021, a investigações, processos e condenações sem fundamento. A Turquia retirou-se da Convenção de Istambul (Convénio do Conselho da Europa sobre prevenção e luta contra a violência contra as mulheres e a violência doméstica). Os funcionários do governo dirigiram-se às pessoas LGBTI com uma retórica homofóbica. A liberdade de manifestação pacífica foi severamente restringida. Uma nova lei restringiu indevidamente a liberdade de associação das organizações da sociedade civil. Foram apresentadas denúncias graves e credíveis de tortura e outros maus-tratos. A Turquia recebeu 5,2 milhões de migrantes e refugiados, mas aos requerentes de asilo foi-lhes negada a entrada. Os ataques físicos contra refugiados e migrantes aumentaram no contexto de uma crescente retórica contra os refugiados²³.

Desde 1928, o país é oficialmente secular. No entanto, o islão tem um grande peso na sociedade e na política. O presidente Erdogan, inicialmente, mostrou-se conciliador entre seculares e islamitas, mas o seu governo tem vindo a mostrar-se cada vez mais autoritário com uma acentuada orientação religiosa. Entre 2009 e 2014, a diplomacia turca promoveu a política de «zero conflitos» com os vizinhos e a mediação em dispu-

²³ Turquia 2021, Amnistia Internacional, Londres, 2021.

tas internacionais, e procurou alianças com países como a Finlândia, Noruega e Espanha para processos de mediação e fomentar a aliança das civilizações. Fomentou medidas não-militares (soft power), como a abertura de embaixadas em África e América Latina, cooperação ao desenvolvimento Sul-Sul, influência cultural e foi membro não-permanente do Conselho de Segurança da ONU. Além disso, promoveu investimentos nos Balcãs e Médio Oriente, e a criação de uma zona de livre comércio com a Síria, a Jordânia e o Líbano.

Erdogan está há mais de uma década a diversificar uma política externa que difere cada vez mais dos Estados Unidos e dos aliados da Aliança Atlântica (da qual faz parte) e da UE (à qual desistiu de tentar entrar, pelo menos num futuro previsível), assim como uma relação ambivalente com Israel. A sua política de «zero conflitos com os seus vizinhos» transformou-se numa presença controversa na Síria, na Líbia e em Nagorno-Karabach. Tem graves problemas com os curdos no seu território e na Síria e, nos últimos anos, mantém um perigoso confronto com Atenas pelo Chipre, e com outros países pelos recursos energéticos no Mar do Mediterrâneo.

A Turquia tem mantido uma política ambígua em relação à compra de sistemas antiaéreos russos, algo que é repudiado pelos seus aliados da OTAN. Nas guerras civis da Líbia e da Síria criou alianças flexíveis, alinhando-se com facções distintas. Desde a invasão da Ucrânia pela Rússia, Erdogan tentou mediar (tem estado a cultivar o papel de mediador internacional por um longo tempo) e foi um elemento chave nas negociações para que a Ucrânia pudesse reiniciar, em julho de 2022, as suas exportações de cereais aos países do Sul²⁴.

Ancara não aplicou sanções a Moscovo por causa da guerra e mantém boas relações com os governos de Vladimir Putin e de Volodymyr Zelensky. No entanto, os aliados da OTAN e da União Europeia, mais do que considerar um potencial mediador

24 Eduard Soler i Lecha, «Las cuatro pruebas de Turquía», Política Exterior, Nº 210, novembro 2022. <https://bit.ly/4QssYfy>.

para uma negociação que ponha fim à guerra, vem com preocupação que Ancara ajude a Rússia a contornar as sanções que lhes foram impostas devido à invasão, particularmente, através do seu sistema bancário e por via das importações.

Para a Rússia, o canal turco permite que as sanções sejam contornadas, vender armas, petróleo e gás e, ter acesso a uma relação especial com um aliado da OTAN. Ancara recebe injeções de dinheiro no seu Banco Central, energia barata, peso diplomático, um grande mercado para exportar os seus produtos, turismo russo e a possibilidade de que Moscovo aceite que as forças turcas combatam o separatismo curdo que actua na Síria. A Rússia tem uma grande capacidade de decisão sobre esta questão, devido ao seu apoio ao governo de Bashar al-Assad²⁵. Por outro lado, o governo turco tem imposto condições para aceitar a entrada da Suécia na OTAN, particularmente, que o governo de Estocolmo aceda a extraditar cerca de setenta cidadãos que as autoridades turcas consideram terroristas.

Um novo (e diferente) não-alinhamento

Durante a Guerra Fria, a Índia e um grupo de governos nacionalistas impulsionaram o Movimento de Países Não-Alinhados (MNA). A falta de acordos, as instabilidades internas dos seus membros, os diferentes modelos políticos que foram adoptando, e as pressões e alianças com a URSS e os Estados Unidos, somado à influência das ex-potências coloniais, como a França e a Grã-Bretanha, debilitaram o Movimento, e a Guerra Fria acabou por torná-lo irrelevante. Alguns diplomáticos e analistas consideram que este Movimento poderia voltar a ganhar relevância, quer na sua configuração original ou sob outras formas de associação de países do Sul Global.

O Vice-ministro de Relações Internacionais e Cooperação da África do Sul, Alvin Botes, por exemplo, pensa que existe uma

25 Steven Erlanger, «Erdogan and Putin: Complicated Relations with Mutual Benefits», *The New York Times*, 11 de agosto, 2022. <https://nyti.ms/3XZqFPb>.

“solidariedade do Sul Global”. Na medida em que o seu país mantém uma posição de não-alinhamento, que lhe permite ter conversações difíceis com a Rússia e os líderes ucranianos à procura de uma mediação. Também sublinha que, com cinco países poderosos com o poder de veto no Conselho de Segurança da ONU, «o Movimento dos Não-Alinhados é a consciência do Sul subdesenvolvido». Botes acredita que o papel deste movimento é «hoje tão relevante como o foi em 1961. Enquanto houver uma conjugação de interesses impulsionados pelas grandes potências, por vezes completamente alheios aos interesses do Sul subdesenvolvido, existe a necessidade do movimento de países não-alinhados»²⁶.

«O não-alinhamento não foi simplesmente um exercício reactivo no reequilíbrio contínuo entre os blocos e a procura de um meio-termo», declarou à Vox Media, em 2022, Robert Rako-ve, historiador da Universidade de Stanford, que investigou o movimento dos não-alinhados durante as presidências de John F. Kennedy e Lyndon B. Johnson. O MNA tinha «uma agenda afirmativa, que incluía a procura da descolonização e a justiça económica»²⁷. Do mesmo modo, desempenhou um papel de mediador promovendo o diálogo entre Moscovo e Washington, aquando da crise de Berlim e durante a guerra do Vietname. Actualmente, a África do Sul e outros países da África Subsariana consideram que poderiam colaborar mediando na guerra na Ucrânia.

A crise da hegemonia dos Estados Unidos, a ascensão da China e das potências emergentes criaram oportunidades para explorar iniciativas de não-alinhamentos adaptadas aos dias de hoje. Por exemplo, um grupo de especialistas chilenos lançaram a ideia do não-alinhamento activo baseado na defesa do multilateralismo e do direito internacional desde uma perspectiva

26 Jonathan Guyer, «Why some countries don't want to pick a side in Russia's war in Ukraine», Vox Media, Washington dc, 9 de julho, 2022, <https://bit.ly/3RCmlDd>.

27 *Ibidem*.

regional. Consideram que à medida que a competição estratégica pela América Latina e pelos seus recursos e mercado aumenta, maior é o poder de negociação dos países da região, embora para isso seja necessário coordenação e capacidade colectiva. A multipolaridade estaria a proporcionar à região uma oportunidade para renegociar a sua relação até agora subordinada aos Estados Unidos. «Neste novo contexto, afirmam que, a América Latina necessita definir e implementar uma política externa que enfrente os desafios de uma forma abrangente e coerente, e essa política deve incluir não tomar partido nas disputas entre as potências externas».

A proposta do NAA surge num momento histórico, marcado, por um lado, por mudanças profundas na estrutura do sistema internacional às quais se junta a pandemia, e, por outro, por um sentimento crescente, quer no mundo em desenvolvimento, quer no desenvolvido, de que uma recuperação sustentável requer de uma mudança de paradigma que ponha de lado o modelo neoliberal; e que para isso é fundamental avançar simultaneamente para uma transformação produtiva, uma transição ecológica, um forte impulso à digitalização, uma agenda de igualdade de género e a implementação de políticas de inclusão social de grande amplitude²⁸.

Ao analisar as possibilidades do governo do presidente Lula da Silva colocar o Brasil como um actor relevante num complexo contexto internacional em transição, Mónica Hirst e Juan G. Tokatlian, da Universidade Tourcuato di Tella (Argentina), afirmam que se estão a desenrolar processos que não condicionam por igual todos os actores internacionais, porque ainda existe espaço para a acção política e «uma relativa autonomia para aqueles países e regiões que possam sortear as

28 Carlos Fortin; Jorge Heine; Carlos Ominami, *El no alineamiento activo y América Latina*, Catalonia editorial, Santiago de Chile, 2022, pp. 546-547, Edición Kindle. Dos mesmos autores: «La renovada vigencia del no alineamiento activo», *Política Exterior*, Nº 210, novembro, 2022. <https://bit.ly/3ju4K3O>.

restrições e aproveitarem as vantagens”. Actualmente, escrevem,

a difusão e fluidez do poder que outrora acompanhava o surgimento e a implementação de poderes médios têm sido substituídas por uma lógica rígida de polarizações que reduz a margem de autonomia das potências médias. Uma alternativa seria desempenhar um rol positivo e funcional que identifique formas de contribuir para travar a crise e o declínio da ordem liberal internacional, o que levaria o Brasil a uma opção «ocidentalista».

Perante a perspectiva de uma nova Guerra Fria, estes autores acreditam que o pragmatismo será adequado enquanto se explora se a única opção é escolher os Estados Unidos ou a China. Ao mesmo tempo, a guerra na Ucrânia tem potenciado uma militarização crescente, um reforço dos dispositivos de segurança e a polarização ideológica que «gera novas pressões sobre os governos que partilham os mesmos valores democráticos, mas que diferem de tais interpretações bélicas». Estas tendências «estreitam a margem de manobra e criam novas restrições sobre uma actuação internacional que pretende uma autonomia sustentável. Para o novo governo brasileiro, será essencial encontrar a medida adequada de associação e distanciamento do Ocidente, o que exigirá prudência, determinação e coragem»²⁹.

Por causa das sanções impostas à Rússia pela invasão da Ucrânia, e a negativa de um grupo de Estados em apoiá-las, Moscovo tem dado passos para reforçar a sua diplomacia, que na última década já tinha ganhado influência no Médio Oriente e no Norte de África. Uma série de governos (Egipto, Gana, Índia, México, Brasil, Nigéria, Paquistão e África do Sul, entre outros), entenderam que a imposição de sanções os prejudica,

²⁹ Mónica Hirst e Juan G. Tokatlian, «La vuelta de Lula y la política exterior brasileña», *Nueva Sociedad*, dezembro de 2022. <https://bit.ly/40E1hR5>.

sobretudo, se não podem comprar alimentos à Rússia. Para outros, como a Índia, a guerra na Ucrânia é um conflito entre as grandes potências na Europa e preferem manter uma política neutral. Inclusive, países que têm uma forte relação económico-militar com os Estados Unidos, como é o caso de Israel, a Arábia Saudita, a Indonésia e as Filipinas, desenvolvem as suas próprias alianças e políticas externas afastando-se dos rigorosos alinhamentos que mantinham durante a Guerra Fria.

Anne-Marie Slaughter, directora-executiva da New América e ex-directora de planeamento de políticas no Departamento de Estado do EUA, considera que o que está a acontecer «não é o movimento não-alinhado do século XX. Trata-se de um grupo de potências importantes – Índia, Brasil, África do Sul, a Associação de Países do Sudeste Asiático – que dizem: ‘Esta já não é a nossa guerra, e o que nos preocupa, na verdade, são os nossos próprios conflitos regionais’»³⁰.

A invasão da Ucrânia pela Rússia não desperta simpatias em muitos dos países do Sul, mas estes recusam-se a ceder perante as pressões por parte dos Estados Unidos e da Europa para que adiram ao regime de sanções contra Moscovo. A justificação é que quando houve conflitos nos seus territórios, e intervenções directas e indirectas muitas vezes por parte de potências do Norte, não receberam nem a solidariedade nem a ajuda de Washington, nem das capitais europeias. No Sul dizem também ter as suas prioridades e políticas externas. Igualmente referem que lhes é pedido para que façam esforços económicos sancionando a Rússia, que, em muitos casos, é um fornecedor de petróleo ou um comprador de matérias-primas (tal como a China), mas no entanto, estão relutantes em investir em ajudas, tal como foi proposto por um certo número de países do Sul na Conferência COP27 (27.^a Conferência das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, rea-

30 Entrevista de Ravi Agrawal, «What We’ve Learned From the War in Ukraine», *Foreign Policy*, 10 de janeiro, 2023. <https://bit.ly/3RtizMe>.

lizada de 6 a 18 de novembro de 2022 em Sharm el-Sheij, no Egípto).

Esta última é uma questão de grande importância: os países industrializados comprometem-se regularmente a reduzirem as emissões de carbono, mas, salvo raras exceções, não cumprem com o que assinam. Ao mesmo tempo, exigem aos países do Sul, que na sua grande maioria contribuam muito pouco com a pegada humana no contexto das alterações climáticas, para que alterem os seus modelos produtivos. Calcula-se que, esses países que já sofrem impactos devastadores das secas, inundações, escassez de alimentos e poluição, necessitarão, pelo menos, 2.000 milhões de dólares por ano para combater e alterar as suas formas de produção³¹.

Na COP27, a pressão dos países do Sul conseguiu que esta questão, denominada de «perdas e danos», do compromisso para cooperar desde o Norte – que desde a Revolução Industrial tem estado a gerar a maior quantidade de carbono para a atmosfera e a causar poluição – em reduzir as emissões no Sul obtivesse uma primeira vitória, embora fique ainda muito para negociar e alcançar³². Mas, a partir de agora, os termos de negociação entre os estados do Norte e do Sul sobre as alterações climáticas pode mudar.

«O mundo não-ocidental», o Sul Global ignorado durante muito tempo ou o «Resto», como é chamado muitas vezes, está a fazer ouvir a sua voz», afirma Ravi Agrawal, editor-chefe da Foreign Policy.

Estas partes do mundo, mais jovens e de mais rápido crescimento que o Ocidente, mas também mais vulneráveis às alterações climáticas, estão a tornar-se atores cada vez mais

31 «El Sur necesita billones de dólares para enfrentar el cambio climático», DW, Berlín, <https://bit.ly/3HvCNk6>.

32 «La cop27 llega a un acuerdo decisivo sobre un nuevo fondo de «pérdidas y daños» para los países vulnerables», *United Nations Climate Change*, 20 novembro de 2022. <https://bit.ly/3wOMq8E>; «cop27: What was achieved, and what needs to happen now», Chatham House, 20 de novembro, 2022. <https://bit.ly/3wZ2bcV>.

poderosos e assertivos na política global. Os legisladores e as empresas no Ocidente terão de se adaptar a esta realidade.

[...] um coro recorrente de líderes políticos e empresariais do mundo em desenvolvimento sentem que o Ocidente tem dominado a narrativa económica e geopolítica global durante demasiado tempo. Acreditam que a era de domínio por parte dos Estados Unidos está gradualmente a chegar ao fim. E num mundo em que os Estados Unidos se confrontam cada vez mais com a China, não querem ter de escolher um dos lados. Afinal de contas, porquê fazer negócios com apenas um grande parceiro? E porquê deixar o Ocidente a definir a política global por si só, quando os ganhos crescentes da suas classes médias lhes permite ter uma voz mais forte³³?

A sua vez, Shivshankar Menon, presidente do Ashoka Centre for China Studies, considera que após a invasão russa na Ucrânia, o não-alinhamento transformou-se numa alternativa atractiva para os países do Sul Global.

Vários Estados na Ásia, na África e na América Latina têm demonstrado ambiguidade em relação à coligação ocidental, relutância em apoiar as sanções contra a Rússia e mal-estar com a ideia de uma nova Guerra Fria. Para estes países, a ordem existente não responde às suas necessidades de segurança, às suas preocupações existenciais sobre alimentos e finanças, ou ameaças transnacionais como as alterações climáticas [...] O não-alinhamento – ou, para utilizar o seu nome contemporâneo mais na moda, a autonomia estratégica – atrai aos líderes que vêm a polarização global como algo prejudicial aos seus interesses³⁴.

33 Ravi Agrawal, «Why the World Feels Different in 2023», *Foreign Policy*, 12 de janeiro, 2023. <https://bit.ly/3Jz97>.

34 Shivshankar Menon, «A New Cold War May Call for a Return to Nonalignment», *Foreign Policy*, 1 de julho, 2022. <https://bit.ly/3Y320y6>.

Apesar de vários países do Sul rejeitarem as pressões para se alinharem contra a Rússia, e tentarem encontrar um caminho próprio e pragmático, como salientam Hirst e Tokatlian, com a tensão entre a China e os Estados Unidos, e os países ocidentais e a Rússia, será difícil reviver o Movimento dos Países Não-Alinhados. De igual forma, os países emergentes do Sul Global podem ter maior capacidade de negociar e encontrar o seu próprio lugar, mas para muitos outros estados fracos e com capacidades económicas e diplomáticas muito limitadas, o futuro pode ser serem excluídos ou ficarem sujeitos à influência das grandes ou médias potências. Um obstáculo importante acrescido é que Estados como a Índia e o Egipto foram líderes do MNA. Agora estes países contam com governos autoritários, o que dificulta o desenvolvimento de uma agenda democratizadora.

Quanto à construção de um Sul Global unificado e unido, é bastante improvável, visto que o pragmatismo e os interesses nacionais estarão em primeiro lugar. No entanto, como assinala, Amitav Acharya, poder-se-iam criar organismos sub-regionais ou «ordens regionalizadas» formadas por actores estatais e não-estatais (sector privado, organizações não-governamentais, fundações e outros) que promovam a cooperação entre os seus membros e, que embora não desafiem o poder do G-20 nem o da ONU, compitam localmente com estes³⁵.

35 Amitav Acharya, «El Sur Global. ¿Hay un nuevo enfoque no alienado en el orden global?», *Vanguardia Dossier*, dezembro de 2022.

CAPÍTULO 4.
AS GRANDES POTÊNCIAS
E O SUL GLOBAL

Em 2022, o foco da política internacional esteve centrado na Guerra na Ucrânia. A invasão russa está a causar milhares de vítimas mortais e a destruição da infra-estrutura social; tomando de assalto centrais nucleares que colocam em perigo a Ucrânia, parte da Europa e a própria Rússia; viola as regras do Direito Internacional e os princípios do respeito pela soberania, integridade territorial e independência; e está a provocar uma grave crise humanitária. Nem a violação da soberania nacional de outros países pelos Estados Unidos e ex-potências coloniais europeias, nem as numerosas ocasiões em que a ordem liberal internacional foi posta de lado justifica a ação militar russa. Tal como não justifica a expansão da OTAN para a Europa de Leste desde o final da Guerra Fria, desafiando a percepção da segurança nacional russa¹. Embora isto seja uma preocupação legítima para Moscovo, não é razão para lançar uma invasão com um forte impacto na população civil ucraniana.

O conflito ucraniano substituiu, até certo ponto, o grave problema que supõe a situação à volta de 60 países em situação de fragilidades institucional (a nível económico, político, social e ambiental). Nestes vivem 1.900 milhões de pessoas (24% da população mundial) e 73% destas são afectadas pela pobreza extrema. As consequências desta guerra – escassez e aumento dos preços dos alimentos e dos fertilizantes, inflação e instabilidade financeira – têm um forte impacto sobre estes. A questão não é priorizar o interesse na Ucrânia ou noutras guerras, mas ter em conta as manifestações da guerra nos diferentes contextos e a gravidade dos seus impactos ao nível local, regional e global.

Durante a Guerra Fria, a tensão entre as duas grandes potências transferiu-se, e travou-se em muitos casos nos países do sul.

¹ «John Mearsheimer on why the West is principally responsible for the Ukrainian crisis», *The Economist*, 19 de março, 2022. <https://econ.st/3RBRabi>.

A actual situação é distinta. Alguns países periféricos perderam importância, outrotransformaram-se em potências médias ou emergentes, as intervenções do Norte no Sul são mais selectivas e tendem a substituir as invasões com efectivos pela guerra à distância graças às novas tecnologias, mercenários e assassinatos selectivos (por exemplo, de líderes de grupos terroristas) e intervenções especiais pontuais. Além disso, os conflitos violentos e as guerras actuais têm novas características, tanto pelos actores que não estavam envolvidos na Guerra Fria, como o crime organizado, quer pelas razões subjacentes, que são menos políticas e mais económicas, para além de que em muitos casos não estão direccionadas para a tomada do poder do Estado.

As formas actuais de guerra

Na última década tem-se debatido se a guerra se está a tornar um fenómeno em declínio ou se, pelo contrário, há uma intensificação do número e da gravidade dos conflitos armados. Investigadores como Steven Pinker, afirmam que há menos guerras e menos vítimas mortais². Tem-se argumentado que os estados podem alcançar os seus objectivos sem recorrer à guerra (desterritorialização) ou que o perigo da guerra nuclear provocou uma «revolução» estratégica, tornando-a inviável entre as grandes potências³.

Na verdade, durante as duas décadas posteriores ao fim da Guerra Fria, especialmente entre 1990 e 2010, houve uma diminuição das guerras entre e dentro dos Estados. Desde as guerras na Síria e na Líbia, fruto da frustrada «primavera árabe», e o surgimento do Estado Islâmico em 2014, que foi desencadeado

2 Steven Pinker, *The Better Angels of Our Nature: Why Violence has Declined*, Viking, Nueva York, 2011. (Tradução para espanhol: *Los ángeles que llevamos dentro*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2018).

3 Sobre este debate ver William C. Wohlforth, «The Future of War as the Ultima Ratio», en Ken Booth e Toni Erskine (Eds.), *International Relations Theory Today*, Polity Press, Cambridge, 2016, pp. 125-137.

em grande parte pela invasão dos Estados Unidos ao Iraque, a tendência começou a inverter-se, atingindo meia centena de conflitos armados em 2021. Há também menos acordos de paz e o número de vítimas mortais aumentou (mais de 1,4 milhões, entre os anos 2000-2019). O número de conflitos com e entre atores não-estatais intensificou-se (guerrilhas, crime organizado, milícias), com situações dramáticas como a Síria e a Líbia, que registaram desde 2011, entre 1.000 e 2.000 grupos armados a operarem no seu território (muitos deles recrutando menores de idade como combatentes). Desde 2015, os orçamentos militares aumentaram e, entre 2000 e 2020, duplicaram⁴.

Em 2017, um estudo da Universidade das Nações Unidas indicava que os conflitos se estão a tornar mais complexos e menos propícios aos tradicionais acordos políticos, principalmente devido a três aspectos:

- a. «O crime organizado transformou-se num importante factor de tensão, que exacerba a fragilidade do Estado, enfraquece a sua legitimidade e, frequentemente, reduz os incentivos dos grupos armados para participarem em acordos políticos;
- b. A internacionalização das guerras civis contribui para que estas sejam mais mortíferas e prolongadas;
- c. A crescente presença de grupos jihadistas em cenários de conflito»⁵.

Somados a esta complexidade, factores como o realinhamento entre as grandes potências fruto da dissolução da URSS em 1991, o declínio dos Estados Unidos e a ascensão da China, a possibilidade do recurso a armas nucleares, e que as conquistas territoriais continuam a ser um objectivo bélico (como

4 Dan Smith, *The State of the World Atlas*, Myriad Editions, Oxford, 2020, pp. 95-103; Håvard Strand et al., «Trends in Armed Conflict, 1946-2018», Peace Research Institute Oslo (PRIO), Oslo, 2019. [https:// bit.ly/3Y3clp5](https://bit.ly/3Y3clp5).

5 Sebastian von Einsiedel et al., «Civil War Trends and the Changing Nature of Armed Conflict», United Nations University – Centre for Policy Research, Nova Iorque, 25 de abril, 2017. [https:// bit.ly/3Hsr8CF](https://bit.ly/3Hsr8CF).

o comprova a invasão da Rússia à Ucrânia), mostram que a guerra não está em declínio.

A fragilidade do Estado

Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), o contexto de fragilidade no qual se travam quase todas as guerras actuais é a conjugação da exposição ao risco e a incapacidade de resposta do Estado, do sistema e/ou das comunidades para o gerir, assimilar ou amenizar esses riscos. Tal fragilidade ocorre num espectro de intensidade através de 6 dimensões: económica, ambiental, política, de segurança, social e humana⁶.

Os actores não-estatais militares e as grandes economias ilícitas estão presentes nestes países, em distintas proporções. Abunda a falta de controlo por parte do Estado nalgumas partes do território e a fragmentação conflituosa de identidades é muito profunda. Em 2022, das 35 a 50 guerras em decurso (de acordo com diferentes fontes), a grande maioria ocorre em estados institucionalmente frágeis em África e Ásia, tais como a Síria, o Iémen, a Líbia, o Mali, a República Centro-africana, a República Democrática do Congo, a Somália, o Myanmar, as Filipinas e o Afeganistão. Estes são também afectados pelas alterações climáticas que vão gerando crises no sector alimentar e maiores dificuldades de vida para os seus cidadãos⁷.

6 States of Fragility 2022, OCDE, Paris, 2022. <https://bit.ly/3HzBNeE>.

7 The Armed Conflict Survey 2022, International Institute of Strategic Studies, Londres, 2022. <https://bit.ly/3Dymthl>; SIPRI Yearbook 2022, Oxford University Press, Oxford, 2022. <https://bit.ly/40tIFCY>; Alerta! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de la paz, Icaria Editorial – Escola da Cultura da Paz – Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2022. <https://bit.ly/3l7rGGz>; Today's Armed Conflicts, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Genebra, 2022. <https://bit.ly/40rD4Nx>; Comfort Ero e Richard Atwood, «Las guerras de 2023», International Crisis Group e esglobal.org, 5 de janeiro, 2023. <https://bit.ly/3wQTOA>.

Os Estados denominados frágeis ou em crise estrutural geram milhões de refugiados, estão muitas vezes envolvidos nos circuitos internacionais do crime organizado, as suas elites têm vínculos com os sectores financeiro e económico dos países do Norte que lhes facilitam a exploração e a comercialização de bens essenciais para o seu benefício, e são compradores ou fazem parte dos circuitos do mercado legal e ilegal de armamento.

A situação dos denominados Estados frágeis tem uma forte relação com o seu papel de subordinação durante as épocas coloniais e imperiais, e durante a Guerra Fria. De facto, a URSS, os Estados Unidos e, em alguns casos, a China (por exemplo, em Angola e no Vietname) apoiaram as diferentes facções nos conflitos anticoloniais e consecutivas guerras civis nos países do então chamado Terceiro Mundo.

A guerra deslocada para a periferia

A primeira Guerra Fria foi caracterizada como uma rivalidade aberta mas restrita que se desenvolveu após a Segunda Guerra Mundial entre os Estados Unidos e a União Soviética e os seus respectivos aliados. Foi denominada de “fria” porque foi disputada nos campos político, económico e de propaganda e com apenas um recurso limitado às armas⁸. O historiador americano Jonh Lewis Gaddis considera que a Guerra Fria conduziu a uma «paz duradoura» entre as grandes potências, uma vez que os conflitos violentos entre estas deslocaram-se para os países periféricos ou do então chamado Terceiro Mundo⁹.

O confronto entre as potências, particularmente entre Washington e Moscovo, teve consequências humanas, económicas, políti-

8 Cold War, Encyclopaedia Britannica, 23 de agosto, 2022. [https:// www.britannica.com/event/Cold-War](https://www.britannica.com/event/Cold-War).

9 John Lewis Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*, Oxford University Press, Oxford, 1987

cas e culturais muito elevadas em países como o Irão, Grécia, Guatemala, Cuba, Coreia, Vietname, Camboja, Indonésia, Filipinas, Líbano, Angola, nos Territórios Ocupados da Palestina, Afeganistão, República Dominicana, Bolívia, Chile, Argentina, Brasil, Uruguai, Nicarágua e outros países. Em todos estes, de diferentes formas, os movimentos anticoloniais e os que reivindicavam a sua soberania nacional e recursos foram combatidos por Washington e pelos seus aliados regionais, ou apoiados por Moscovo para os poder controlar, no contexto da luta global comunismo vs. capitalismo. O mundo era um tabuleiro de xadrez no qual se competia pelo conjunto. A «perda» de um país constituía um ganho para o bloco contrário, e temia-se que outros países pudessem seguir os seus passos e cair também sob a influência do inimigo.

As contra-revoluções, fomentadas e apoiadas em muitos casos pelos Estados Unidos, retiraram a vida a milhares de pessoas, especialmente durante a Guerra do Vietname, e provocaram o assassinato de líderes anticoloniais, como o primeiro-ministro da República Democrática do Congo, Patrice Lumumba (1961) e o presidente socialista chileno, Salvador Allende (1973). Por outro lado, a URSS perseguiu políticos, intelectuais e dissidentes no seu próprio país e levou a cabo o bloqueio de Berlim (1948–1949), e intervenções e ocupações militares dos aliados do Pacto de Varsóvia na República Democrática Alemã (1953), Hungria (1956) e Checoslováquia (1968), Polónia (1981) e no Afeganistão entre 1979 e 1989. A repressão das dissidências foi massiva noutros países com governos comunistas. Todos os casos foram diferentes, de Cuba ao Vietname e de Angola à Etiópia, e com as suas dinâmicas próprias. Para alguns autores, estas guerras por delegação na periferia ou no Terceiro Mundo foram mais determinantes para o aprofundamento da Guerra Fria do que as dinâmicas entre as duas potências e a sua disputa sobre a Europa¹⁰.

10 Richard Saull, «Social Conflict and the Global Cold War», *International Affairs*, Vol.

Inicialmente os processos revolucionários não foram impulsionados pela URSS nem pela China, ou por Cuba na América Latina, mas os planos de destabilização de governos nacionalistas ou de esquerdas levados a cabo por Washington e os apoios políticos e em armas da URSS acabaram por transformar estes processos em campos de batalha da Guerra Fria. Em muitos países, a interferência externa levou a que os movimentos anticoloniais se enfrentassem entre si sobre as suas filiações ao modelo soviético, chinês, trotskista e outras variáveis. Nalguns casos, as revoluções ou os processos de mudança nos quais houve interferência das potências, sobretudo dos Estados Unidos, ocorreram em países que já se tinham tornado independentes como foi o caso do Irão (1953), do Chile (1973) e da Nicarágua (1979)¹¹.

Os Estados Unidos e a URSS não tentaram reconstruir os impérios europeus que tinham acabado de colapsar, mas tentaram impor os seus sistemas ou, ao menos, impedir que ganhassem os do seu adversário. Ainda hoje, mais de cinquenta Estados do denominado Sul Global ou periferia do sistema internacional pagam um preço muito alto pelo seu passado colonial, afectados por níveis distintos de pobreza, desigualdade, violência, divisões internas e o impacto das alterações climáticas. Nem tudo isto é o resultado deste período, mas grande parte dos seus problemas advêm dos seus passados coloniais e da Guerra Fria, e do impacto que os mesmos tiveram sobre eles.

Domínio selectivo

Actualmente, Moscovo, Washington e Pequim esforçam-se por ganhar aliados em África, Ásia, Médio Oriente e América Latina com o objectivo de contar com recursos, mercados ou

87, N° 5, setembro, 2011. <https://academic.oup.com/ia/article-abstract/87/5/1123/2417145>

¹¹ Esta lista de características baseia-se em Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War*, Verso Books, Londres, 1983. (Tradução em castelhano: *La génesis de la segunda Guerra Fría*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1989).

limitar a influência dos seus adversários (com investimentos, empréstimos, compras de bens primários, ajuda ao desenvolvimento e exportação de armas). No entanto, algo essencial mudou: a política de soma zero ou a tentativa de controlar todo o sistema internacional, tem sido substituída por uma de tipo selectivo. Os estados mais poderosos, e as empresas transnacionais, trabalham com e em países, e em zonas no interior destes, que tenham interesse como mercados, áreas de produção, de trânsito de bens e informação, e de acesso a recursos naturais estratégicos para a produção de bens, particularmente de alta tecnologia. Por exemplo, a República Democrática do Congo (RDC) é o principal produtor mundial de cobalto e tem as maiores reservas do mundo¹².

Se vários destes factores se combinam, esses países ou regiões tornam-se estratégicas, com repercussões ao nível da segurança e competição entre os vários poderes internacionais. Mas, à medida que o sistema internacional se torna selectivo, diversos países de África e América Latina passam a não ter interesse de tipo económico¹³. Mesmo que sejam ricos em recursos, se a sua exploração for perigosa ou complexa são deixados de lado. Vários países de África Subsaariana, Haiti e parte da América Central encontram-se nessa situação, enquanto as Caraíbas são de interesse para a indústria mundial do turismo e as redes de fuga de capitais (off-shore).

As actuais grandes potências já não competem, portanto, nos países do Sul ou pós-coloniais pela influência ideológica e política, mas pelo interesse em aceder aos seus recursos (minerais, energéticos e alimentares) e, em alguns casos, ter o controlo sobre a sua posição geográfica e estratégica. Enquanto os

12 «Explainer: These Six Metals are Key to a Low-carbon Future», *Carbon Brief*, 12 de abril, 2018. <https://bit.ly/3JAafZp>.

13 Esta tendência manifesta-se também no «abandono» de zonas em países desenvolvidos: vilas e regiões nos quais os bancos e os serviços de saúde estão a encerrar, e que deixam de ter acesso ao transporte público e serviços administrativos. Na Espanha, a este fenómeno relacionado com a desigualdade e a exclusão denomina-se de «la España vacía».

Estados Unidos se retiram parcialmente de regiões como o Médio Oriente, África Subsaariana e América Latina, a China oferece investimentos em infraestruturas e na compra de recursos primários. Por sua vez, a Rússia é um exportador de armas e energia. A venda de armas beneficia os poderosos sectores industriais. Os Estados Unidos, a Rússia, diversos países europeus e, cada vez mais, a China, estão no topo da lista¹⁴.

As intervenções militares dos Estados Unidos diminuíram em número e mudaram de forma nas últimas décadas, apesar das invasões em grande escala no Iraque e no Afeganistão. Têm sido substituídas por operações e assessoria por parte de grupos especiais, por exemplo, na Somália e na Síria, mas evitando a participação massiva de tropas; uso de alta tecnologia (guerra cibernética, como a utilizada em conjunto pelos Estados Unidos e Israel para afectar o programa nuclear iraniano) e aviões não-tripulados controlados à distância (drones). Para alguns analistas, a guerra na Ucrânia mostra que Washington pode ser melhor sucedido apoiando governos com armamento e serviços de inteligência, do que enviando tropas¹⁵.

Este modelo (elogiado pelo denominado complexo militar-industrial) de guerra por procuração (proximity War) foi utilizado durante a Guerra Fria quando a presidência de Ronald Reagan apoiava com armamento, diplomacia, serviços de inteligência e operações secretas a grupos armados contra os governos considerados hostis aos Estados Unidos, como os contras da Nicarágua, o movimento UNITA em Angola, e os mujahidins ou «lutadores pela liberdade» contra a ocupação militar soviética no Afeganistão.

A Rússia levou a cabo uma repressiva intervenção no conflito com a Chechénia, desde 1994 até 2006, assim como operações na

¹⁴ Ver SIPRI Yearbook 2022 (Summary), op. cit. <https://bit.ly/3RtgPCO>.

¹⁵ Phillips Payson O'Brien, «The Future of American Warfare Is Unfolding in Ukraine», *The Atlantic*, 25 de novembro, 2022. <https://bit.ly/3jmwR53>.

Geórgia em 2008, a ocupação da Crimeia em 2014, e a guerra na Ucrânia em 2022. Particularmente relevante tem sido a sua poderosa intervenção na Síria, com o envio de armas, o uso da sua força aérea e conselheiros militares para apoiar o governo de Bashar al-Assad desde 2015 até agora.

O intervencionismo militar apresenta uma nova configuração nas operações realizadas pelas potências médias noutros países do Sul. Durante a Guerra Fria houve invasões, guerras civis e intervenções. Por exemplo, a África do Sul e a Namíbia enviaram conselheiros militares e mercenários para a guerra da descolonização de Angola. Nesta guerra (1966-1988) também intervieram forças cubanas, alinhando-se com o governo marxista de Agostinho Neto. Na última década, a Turquia interveio na Síria (onde continua presente) e na Líbia, o Qatar realizou operações aéreas, e o Egipto participou na guerra civil da Líbia, enquanto a Arábia Saudita está a travar uma guerra no Iémen, onde o Irão defende outra das partes em conflito.

O apoio concedido a grupos armados durante a Guerra Fria tem diminuído, porém, os Estados Unidos têm recorrido ao uso de grupos mercenários no Iraque e no Afeganistão, e a Rússia opera com grupos mercenários para-oficiais (tal como o Grupo Wagner) e guerrilheiros chechenos pró-russos. O financiamento e o apoio a grupos armados envolve potências médias como a Turquia, a Arábia Saudita, os Emirados Árabes Unidos (EAU) e o Qatar, que financiaram organizações com diferentes orientações durante a guerra na Síria (e continuam a fazê-lo, em menor escala)¹⁶.

Paralelamente, a Turquia e a Arábia Saudita avançam no sentido de estabelecer diplomacias diversificadas. Riade tem relações especiais com os Estados Unidos, mas desenvolve alianças comerciais e diplomáticas com a Rússia, ao mesmo tempo que configura, junto com os Emirados, uma série de acordos de

16 Mariano Aguirre, «¿Se retira EEUU de Oriente Próximo?», *Política Exterior*, 1 de maio, 2019. <https://bit.ly/40iZdx>.

comércio, na área da segurança e da tecnologia com Israel. Por sua vez, a Turquia tem uma diplomacia complexa e multifacetada ou diversa, como foi analisado no capítulo 3.

CAPÍTULO 5.
OS ESTADOS UNIDOS, CRISE INTERNA
E DE LIDERANÇA

Os Estados Unidos têm sido a potência hegemónica do sistema internacional durante aproximadamente sessenta anos, depois de substituir os impérios europeus dos seus domínios coloniais e ter contido a expansão do comunismo liderada pela União Soviética. Durante a Guerra Fria foi a potência dominante. Apesar da reticência em considerar-se um império, o país tem agido como tal, contudo, hoje encontra-se num declínio relativo e afectado quer por factores relacionados com o seu papel no mundo, quer devido a uma profunda e múltipla crise interna com impacto na sua capacidade de poder global¹. O seu caso é especialmente relevante devido às questões que suscita no resto do mundo, a sua futura capacidade de liderar o sistema internacional ou continuar a ser um actor ainda influente mas em descenso.

O país debate-se com graves problemas domésticos: uma crise constitucional e um sistema eleitoral obsoleto que é aproveitado pelos sectores antidemocráticos; desindustrialização; perda de competitividade internacional; profundas fracturas sociais em torno do racismo e normas sociais (por exemplo, em relação ao aborto e à educação), profunda desigualdade; níveis muito elevados de violência social; e desafios para o Estado e para o monopólio do uso legítimo da força por parte de uma proliferação de milícias de extrema-direita.

Desde uma perspectiva de segurança, os Estados Unidos apresentam gastos na defesa semelhantes aos da China, Arábia Sau-

1 Entre a extensíssima bibliografia sobre as origens da crise e o diálogo acerca do declínio (ou contra esta tese) ver diferentes análises e perspectivas em *Foreign Affairs*, julho/agosto 2019; Paul Kennedy, *Preparing for the Twenty-First Century*, HarperCollins, Londres, 1993; José M. Tortosa, *Democracia Made in USA*, Icaria, Barcelona, 2004; Joseph S. Nye Jr, *Is the American Century Over?*, Polity Press, Cambridge, 2015; Fareed Zakaria, *The Post-American World*, Norton, Nova Iorque, 2009; Amitav Acharya, *The End of American World Order* (segunda edição), Polity Press, 2018, Edição Kindle; Edward Luce, *The Retreat of Western Liberalism*, Little Brown, Londres, 2017; Immanuel Wallerstein, *The Decline of American Power*, The New Press, Nova Iorque, 2003; Mariano Aguirre, *Salto al vacío. Crisis y declive de Estados Unidos*, Icaria, Barcelona, 2017.

ditada, Rússia, Reino Unido, Alemanha, Índia, Brasil, França, Coreia do Sul e Japão, no seu conjunto². Ao mesmo tempo, possui um diversificado sistema de forças de segurança interna (polícias estatais, federais, xerifes municipais, guarda nacional, e mais de 1,1 milhões de elementos dos serviços privados).

O número de milícias com uma ideologia anti-Estado (como os Oath Keepers, os Three Percenters, os Proud Boys e os Boogaloo Boys, todos grupos que participaram na ocupação do Congresso, em janeiro de 2021) aumentou nos últimos anos. Destas formam parte antigos membros de diferentes ramos das forças armadas e cidadãos de diversos sectores. Alguns destes grupos assumem-se como «aceleradores» do processo de insurgência contra o Estado. A grande maioria acredita que a imigração latina e a população negra estão a realizar uma «grande substituição» dos cidadãos brancos fomentada pelo Partido Democrata.

Estes grupos armados organizados têm vários inimigos como objetivos, mas de uma maneira geral são contra os afroamericanos, os judeus, os imigrantes (latinos e muçulmanos), as Nações Unidas e o Estado. A Organização United Constitutional Patriots, por exemplo, dedica-se à apanhar extrajudicialmente imigrantes ilegais na fronteira com o México, expulsá-los ou entregá-los às autoridades. Depois de décadas a actuarem como grupos marginais, converteram-se em milícias da extrema-direita que operam como força de choque do Trumpismo. De acordo com a organização Southern Poverty Law Center, em 2021, existiam 488 grupos extremistas antigovernamentais que usam ou estão dispostos a usar a violência, integrando entre 20.000 e 60.000 pessoas armadas que põem em causa o princípio básico do Estado moderno do monopólio legítimo

2 «U.S. Defense Spending Compared to Other Countries», Peter G. Peterson Foundation, Nova Iorque, 11 de maio, 2022. <https://bit.ly/3l590r0>

do uso da força, num total de 1.600 grupos extremistas (praticamente todos de extrema-direita) actuando no país³.

Os grupos de milícias e qualquer cidadão têm uma grande facilidade para acederem à compra de armas de pequeno calibre e de «assalto» ou de guerra em grande parte dos estados. O país tem 328 milhões de habitantes e calcula-se que existam 390 milhões de armas, parte destas são metralhadoras e espingardas de repetição, que estão na posse dos cidadãos, segundo a organização Small Arms Survey⁴. Uma parte da sociedade considera que de acordo com a II Emenda da Constituição têm o direito a possuir e a levar consigo armas em público para, eventualmente, defender-se do Estado.

Alguns especialistas como Barbara F. Walter, consideram que existem as condições para o despoletar de uma guerra civil ou uma cadeia de insurreições, atentados, sequestros de políticos e personalidades públicas e diferentes formas de violência. De acordo com esta professora da Universidade de São Diego, diversos factores podem desencadear uma guerra civil:

1. As crises dos sistemas democráticos «capturados» pelos partidos e políticos populistas que recorrem a procedimentos democráticos para chegarem ao poder e logo tentam destruí-los. Chamamos a estes regimes de anocracias: «não são auto-cracias plenas nem democracias, mas sim algo intermédio». Do Brasil à Hungria e das Filipinas à presidência de Donald Trump, nos Estados Unidos, este é um modelo em expansão.
2. A formação de facções tendo como base identidades excludentes com revisões deturpadas da história (por exemplo, negar que existiu escravatura nos Estados Unidos), impulsionadas pelas redes sociais, notícias falsas e um fluxo massivo de teorias da conspiração que potenciam a possibilidade de

3 Hate and Extremism, Southern Poverty and Law Center, 2022. <https://bit.ly/3HR0Mdr>

4 Citado em Kara Wolf et al. «How us Gun Culture Stacks Up with the World», CNN, 26 de maio, 2022. <https://cnn.it/3Hto6hr>

confrontos violentos entre grupos - por exemplo, a população negra - que porventura, sentem-se ameaçados.

3. O nacionalismo étnico e a sua manifestação através dessas facções. No que diz respeito aos Estados Unidos, materializa-se através do racismo contra a população negra, latina e muçulmana, e na percepção de que os eleitores liberais do Partido Democrata não são «americanos» genuínos. No Partido Republicano existe uma tendência crescente que preconiza que os Estados Unidos devem ser uma «república», mas não uma democracia, uma vez que este último conceito ocultaria o comunismo e o multiculturalismo que almejam destruir o país⁵.

Durante as últimas cinco décadas a desigualdade, que muitos analistas consideram a causa de muitas disfunções políticas do país, e os seus múltiplos impactos, tem registado um aumento sistemático. Esta tendência tem aumentado em paralelo com o declínio do mundo laboral para a produção de bens. Concomitantemente, a economia na área das finanças e da tecnologia de ponta cresceu: o sector social que trabalha nestes dois mundos distanciou-se na totalidade de quem vive no mundo rural e dos que perderam os seus emprego nas fábricas devido à deslocalização destas para a China e para outros países, ou porque são substituídos pela robotização e pela inteligência artificial. Como consequência, passaram a formar parte das filas da precariedade laboral.

O Partido Republicano transformou-se num partido que aglutina diversas organizações, grupos e indivíduos que não confiam no sistema democrático e nas suas normas, e mostram-se dispostos a destruir o sistema vigente através de restrições ao direito ao voto da população negra e jovem, negar a vitória eleitoral dos Democratas (e preparar o terreno para não acei-

⁵ Barbara F. Walter, *How Civil Wars Start*, Viking, Londres, 2022; Mariano Aguirre, «El debate sobre la violencia política en EEUU», *Política Exterior*, 7 de outubro, 2022. <https://bit.ly/4OokhCJ>

tar uma eventual vitória em 2024), e promover uma agenda ultraconservadora com o apoio do Supremo Tribunal.

Os Republicanos adoptaram, de modo radical, a agenda cristã evangélica que converte aos Democratas e liberais em indivíduos hereges que desafiam as directrizes divinas, e a confrontação política numa guerra santa⁶. Alguns senadores e líderes republicanos associam-se a esta proliferação de teorias conspirativas, amplamente difundidas através das redes sociais.

O país encontra-se dividido entre Republicanos (na sua maioria brancos e com uma crescente participação dos latinos) e os Democratas (sector constituído por diversas identidades e relações inter-raciais), com uma «tensão profunda e duradoura, que se tem prolongado no tempo, entre a ideologia supremacista cristã e branca, desenvolvida para justificar a escravatura, e uma extensa base multiétnica, de resistência a esta»⁷.

No contexto da crise interna ganham particular relevância as chamadas «guerras culturais» à volta da migração, padrões sexuais e família, direito ao aborto, o papel da mulher na sociedade, revisão histórica da escravatura, programas educativos, o alegado direito dos cidadãos à posse de armas e a relutância em admitir que as alterações climáticas existem, entre outros temas.

O desenvolvimento do império

Os Estados Unidos desenvolveram um modelo expansionista de Estado desde a sua fundação, em 1776, quando 13 colónias tornaram-se independentes da Grã-Bretanha. Desde então, conquistaram território a oeste e a sul da América do Norte

6 Katherine Stewart, *The Power Worshippers. Inside the Dangerous Rise of Religious Nationalism*, Bloomsbury Publishing, Londres, 2020; Elizabeth Dias e Ruth Graham, «The Growing Religious Fervour in the American Right: ‘This is aa Jesus Moment’», *The New York Times*, 6 de abril, 2022. <https://nyti.ms/3X2NeBx>

7 Steven Simon e Jonathan Stevenson, «These Disunited states», *The New York Review of Books*, 22 de setembro, 2022. <https://bit.ly/3HURWwQ>

através de guerras contra os vários povos indígenas que povoavam o país e lutando ou comprando terras a França, a Espanha, ao Reino Unido, ao México, à Rússia e ao Japão.

O desenvolvimento económico deste país deveu-se, em grande parte, a esta expansão territorial e à acumulação de capital proveniente da mão-de-obra escrava que trabalhava, sobretudo, nos campos de produção de algodão entre os anos de 1776 e 1865⁸. Apesar da escravatura ter sido abolida a seguir a Guerra Civil entre o Norte liberal e antiescravagista e o Sul apologista da continuidade da escravatura, outras formas de exploração da população negra mantiveram-se até meados do século XX⁹. Cornel West, professor de filosofia na Universidade de Harvard, relaciona o projecto imperial com o genocídio contra a população indígena e a expropriação das suas terras, a escravatura e o racismo para com a população negra. «A expansão imperial, o capitalismo selvagem e a supremacia branca, explica, foram as condições de fundo que tornaram possível a valiosa ideia da democracia e a sua prática na América»¹⁰.

Os Estados Unidos compraram o território da Florida à Espanha em 1819. A partir de meados do século XIX, o país enfrentou uma guerra civil, anexou o Texas, a Califórnia e o Havai, e travou uma guerra contra Espanha, o que lhe permitiu anexar Porto Rico e controlar Cuba e as Filipinas, e emergiu vencedor da Primeira Guerra Mundial.

No decurso da II Guerra Mundial, os Estados Unidos definiram, em grande parte, a luta contra o fascismo, sendo o primeiro país do mundo a possuir e a usar armas nucleares (contra o Japão), e saiu da guerra como o grande vencedor e como país líder do Ocidente, herdando a influência sobre as ex-colónias

8 Kyle T. Mays, *An Afro-Indigenous History of the United States*, Beacon Press, Boston, 2021.

9 Howard W. French, *Born in Blackness. Africa, Africans and the Making of the Modern World, 1471 to the Second World War*, Liveright Publishing Company, Nova Iorque, 2021.

10 Cornel West, *Race Matters (25th Anniversary)*, Beacon Press, Boston, 2017, p. XVII.

dos impérios em declínio da França, Grã-Bretanha, Itália, Portugal, Alemanha, Holanda e Bélgica.

A partir do final da II Guerra Mundial, os Estados Unidos assumiram um papel chave na configuração de uma ordem económica do mundo ocidental, com a criação de organizações de desenvolvimento e crédito (o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial), com o dólar como moeda de troca para as operações comerciais e financeiras mundiais. Contribuiu com a criação da ordem multilateral (as Nações Unidas e as suas agências), mas salvaguardando a sua capacidade de eximir-se dessa ordem quando fosse contrária aos seus interesses (a título de ser um país «excepcional»). De igual forma, financiou planos de reconstrução e desenvolvimento da Europa e do Japão posteriormente à Segunda Guerra Mundial.

A partir dos anos cinquenta, as empresas multinacionais com origem nos Estados Unidos expandiram-se e, simultaneamente os atores não-estatais desse país passaram a actuar no mundo ocidental: fundações, universidades, associações de paz, grupos religiosos, e a difusão dos valores culturais através da televisão e do cinema. Os Estados Unidos consolidaram-se como a primeira potência económica mundial. Ainda que não fossem um império tradicional, no sentido de controlarem o poder político e institucional de um grupo de países de forma directa, gerou um poder imperial através da sua influência sobre as elites locais que subordinavam-se em troca de benefícios e protecção. Eventualmente, quando essa aliança estava em perigo, utilizava a força para preservar - durante o período da descolonização a nível mundial (desde o final da II Guerra Mundial até a década dos setenta, ou seja, praticamente durante todo o período da Guerra Fria) - a sua influência, apresentando-se como uma potência anticolonial ao mesmo tempo que estabelecia as suas bases como líder de um novo modelo de império.

Indicadores estruturais da crise

Os Estados Unidos mantiveram o crescimento económico e a hegemonia política até os anos setenta, quando surgiu a primeira grande crise petrolífera e sinais de recessão na sua economia e na de outros países. A guerra anticolonial do Vietname, na qual Washington envolveu-se logo a seguir à saída da França, provocou um desequilíbrio entre as suas despesas ao nível militar e dos seus investimentos nas áreas da ciência e da tecnologia, dando vantagens à Alemanha e ao Japão.

A partir dos anos oitenta produziram-se mudanças na sua estrutura económica, social, e do relacionamento com o mundo. A queda e o desaparecimento da URSS deu origem a um breve período de «unipolaridade». No entanto, o crescimento económico do Japão e da União Europeia (e dentro desta, economias como a alemã e a francesa); o surgimento de potências regionais com interesses próprios e nem sempre coincidentes com os dos Estados Unidos; a ascensão gradual da China como grande potência económica, comercial, financeira e militar; a incapacidade de sucessivos governos em compreenderem a complexidade do Sul Global, particularmente do Médio Oriente e do Afeganistão; e os problemas internos do país, foram tirando-lhe poder económico e político.

Existem vários indicadores do declínio relativo dos Estados Unidos. Por uma parte, como refere o historiador Victor Bulmer-Thomas, a diminuição da sua capacidade de capitalização; ter-se convertido num país devedor, em vez de credor; estar atrasado no que respeita à inovação tecnológica (embora possuam empresas com tecnologia de ponta em Silicon Valley, grande parte dos investimentos destas encontram-se fora do país); falta de investimento na qualidade da força laboral (capital humano); estagnação dos salários das classes médias e dos trabalhadores nos sectores industrial e agrícola; crise das infra-estruturas; e o aumento das desigualdades. Este último, em particular, tem deslegitimado a capacidade imperial do

país perante uma parte da sua população, que rejeita o envolvimento dos Estados Unidos na chamada globalização e exige para que não intervenham nas guerras nos países distantes.

Também existem importantes indicadores económicos. Em primeiro lugar, a contribuição dos Estados Unidos para o Produto Interno Bruto mundial era de 23% em 1986, mas em 2022 é de 15,47% (o da China é de 18,58%).

Em segundo lugar, os Estados Unidos deixaram de ser o maior exportador e importador comercial, sendo substituídos pela China em 2014, ocupando-se de 8,6% das transacções do comércio a nível mundial, em 2021.

E, em terceiro lugar, a redução da sua capacidade de investimento no estrangeiro (foreign direct investment). Os países imperiais, incluindo os Estados Unidos durante décadas, beneficiavam-se por ter uma balança comercial favorável. Os lucros resultantes destes termos de trocas foram reinvestidos em várias regiões do mundo, reforçando a sua capacidade hegemónica ao nível económico e político¹¹. Nos dias de hoje, a economia dos Estados Unidos depende consideravelmente dos investimentos estrangeiros, em grande parte, de capital especulativo e não produtivo¹².

Apesar de serem detentores da maior capacidade militar do mundo, os Estados Unidos enfrentam dificuldades para imporem os seus critérios sobre outros países, incluindo a países aliados, como Israel ou a Arábia Saudita, da mesma forma como o faziam no passado. A guerra da Ucrânia atenuou esta tendência, mas o afastamento dos Estados Unidos do seu papel de líder mundial vai continuar por causa dos factores estruturais internos, a ascensão de outros Estados, e o que Amitav Acharya denomina como o fim da American World Order

¹¹ Victor Bulmer-Thomas, *Empire in Retreat. The Past, Present, and Future of the United States*, Yale University Press, New Haven, 2018, pp. 275-283.

¹² Jeff Ferry, «Trillion-dollar Capital Flows into the U.S. are Driven by Tax Avoidance, Trading, and a Tiny Bit of Real Investment», Coalition for a Prosperous America, Washingtondc, 3 de janeiro, 2022. <https://bit.ly/3RtigkG>

(AWO) ou a Ordem Mundial Americana¹³. Isto significa que os Estados Unidos não estão em posição de definirem novas regras e controlarem as instituições de governação global e a ordem mundial, do mesmo modo que o fizeram durante grande parte do período pós-II Guerra Mundial¹⁴.

Competir ou ter de enfrentar-se

Nos Estados Unidos existem diferentes interpretações sobre este cenário global. Alguns analistas propõem que é necessário reconhecer a ascensão de novos actores no sistema internacional e a consequente perda parcial do poder do país ao nível mundial. Perante esta situação, devem ser desenhadas políticas que visem o fortalecimento do sistema multilateral, a cooperação com os aliados e uma «competição competitiva» com a Rússia e a China num quadro de confrontação não-violenta¹⁵. A ala mais crítica desta tendência vai além e defende o fim das políticas militaristas e intervencionistas que tem caracterizado a expansão e etapa imperial dos Estados Unidos e denunciam que Washington prepara-se para começar uma nova Guerra Fria contra a Rússia e a China¹⁶.

Uma segunda escola de pensamento defende que os Estados Unidos estão destinados a continuar a liderar o sistema internacional e que devem prepara-se para um eventual confronto, visto estarem a entrar numa nova «competição entre grandes potências». Esta poderia ser violenta (quando inclui a ideia de «vencer» os adversários), desenrolando-se nas áreas económica, comercial, tecnológica, e com pugnas pelo controlo dos mercados, rotas para a circulação de bens e acesso aos

13 Amitav Acharya, *The End of American World Order*, op. cit., p. II.

14 *Ibidem*, p. XII.

15 Emma Ashford, «Great-Power Competition Is a Recipe for Disaster», *Foreign Policy*, 1 de abril, 2021. <https://bit.ly/3HUB09B>

16 Michael T. Klare, «Could the Cold War Return with a Vengeance? The Pentagon Plans for a Perpetual Three-Front «Long War» Against China and Russia», *TomDispatch*, 3 de abril, 2018. <https://bit.ly/3l5jars>

recursos a nível mundial¹⁷. A guerra da Ucrânia provocou a emergência de um grupo de analistas (e a renascer alguns falções da Guerra Fria) que falam da necessidade de «derrotar a Rússia», visto estarmos envolvidos numa luta pela essência da democracia contra o autoritarismo.

Uma variante da direita nacionalista e isolacionista defende que o país deve focar-se nos problemas internos e evitar intervenções e guerras noutros países porque custam a vida dos próprios soldados (uma sequela da guerra do Vietname, entre 1955 e 1975, na qual morreram 58.236 efectivos norte-americanos). Esta é a política que de forma caótica foi adoptada pela Administração de Donald Trump, gerando desconcerto entre os sectores anti-intervencionistas da esquerda, embora seja mantida com uma linguagem diferente pela presidência de Joe Biden.

Académicos da escola Realista das Relações Internacionais como John Mearsheimer e Stephen M. Walt criticam o intervencionismo liberal, que pretende expandir a democracia, por vezes através do uso da força, conduz o país aos fracassos diplomáticos e militares, alimenta os interesses do complexo militar-industrial, e vê-se influenciado por interesses de governos ou sectores políticos externos que utilizam os seus lobbies para ganhar o favor dos Estados Unidos (tal como sucedeu com a campanha mediática e de pressão realizada pelos sectores exilados iraquianos durante a Administração de George W. Bush para que os Estados Unidos interviessem no Iraque em 2003)¹⁸.

O facto de Washington estar a apoiar a Ucrânia numa guerra por procuração contra a Rússia tem semelhanças com as guerras travadas pela URSS e pelos Estados Unidos nos territórios

17 Zack Cooper y Hal Brands, «America Will Only Win When China's Regime Fails», *Foreign Policy*, 11 de março, 2021. <https://bit.ly/40sTG7K>

18 Stephen M. Walt, «The United States Couldn't Stop Being Stupid if It Wanted To», *Foreign Policy*, 13 de dezembro, 2022. <https://bit.ly/3YnbU8C>; John J. Mearsheimer, «Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order», *International Security*, Vol. 43, issue 4, 1 de abril, 2019. https://doi.org/10.1162/isec_a_00342

pós-coloniais e não contradiz, mas confirma, a tendência a não envolver directamente as suas tropas em novas guerras. Ao mesmo tempo, nas últimas duas décadas, os Estados Unidos intervieram em mais de uma dezena de «guerras secretas» (não autorizadas pelo Congresso) em 17 países, recorrendo a regulamentos para casos especiais criados depois do 11 de setembro de 2001, de acordo com o relatório do Brennan Center for Justice¹⁹.

Os Estados Unidos mantêm uma rede de 750 bases militares em todo o mundo (a Rússia tem 36 e a China tem cinco) mas a forma de intervir é cada vez mais à distância, com drones e outras armas que permitem levar a cabo assassinatos de líderes terroristas, gerando controvérsia do ponto de vista do Direito Internacional (como foi o caso dos líderes da al-Qaeda, Osama bin Laden e Ayman al-Zawahiri), realizar ataques, enviando conselheiros militares, e operações realizadas por pequenos contingentes de forças especiais.

Tal como outras potências (e cada vez mais países) os EUA recorrem à guerra cibernética, à inteligência artificial aplicada a novas armas, aviões não-tripulados, algoritmos, interferências políticas através das redes sociais e «farms» de difusão de informação falsa. Em resumo, métodos de guerra sem a presença de pessoal humano no campo de batalha.

Esta alteração da política para métodos intervencionistas menos directos, e sem auspiciar golpes de Estado, tem sido evidente na América Latina e Caraíbas. Washington tem convivido com governos como os de Hugo Chávez e Nicolás Maduro na Venezuela, impondo sanções e pressões, mas sem se envolver directamente em conspirações nem invasões. Pela necessidade de contar com fontes diversificadas de energia a partir da guerra na Ucrânia, Biden levantou parte das sanções im-

¹⁹ Katherine Yon Ebright, *Secret Wars. How the U.S. Uses Partnerships and Proxy Forces to Wage War Under the Radar*, Brennan Center for Justice, Washington DC, 3 de novembro, 2022. <https://bit.ly/4OuWb9I>. Sobre a legislação aprovada após o 11 de setembro de 2002 ver «Overkill: Reforming the Legal Basis for the U.S. War on Terror», International Crisis Group, 17 de setembro, 2021. <https://bit.ly/3XZeH8v>

postas à Venezuela. O presidente Obama retomou as relações diplomáticas com Cuba, um símbolo da Guerra Fria, embora sem levantar o regime de sanções, que Trump voltou a reforçar. O presidente Biden não tem alterado de modo substancial a sua política em relação ao governo cubano.

A política externa em segundo plano

A política externa é uma prioridade secundária para todos os governos frente aos assuntos internos, como o emprego ou a educação, inclusive nos estados imperiais. Contudo, no ambiente político dos Estados Unidos há o paradoxo de que, num país com uma vasta agenda e interesses internacionais, a tendência dos Republicanos e do seu eleitorado é de se fecharem ao mundo (isolacionismo). Por sua vez, a política dos Democratas, para além da retórica de liderança e de defesa dos direitos humanos e da democracia, consiste em ter uma atitude selectiva ao nível mundial, assim como exigir que os seus aliados assumam maiores responsabilidades e desentender-se de intervenções militares onerosas e arriscadas.

A Administração Biden tem o difícil desafio de implementar um modelo económico inclusivo, reconstruir a infra-estrutura industrial obsoleta, e fomentar a reforma do sistema produtivo, de modo que este seja competitivo, gere emprego e seja menos prejudicial para o meio-ambiente. Em simultâneo, tentar reduzir o fosso político e cultural que afecta a sociedade de forma radical.

Biden tem defendido que o seu governo tem uma «política externa para a classe média», que é uma versão mais discreta e menos agressiva do America First de Trump. A sua Administração pretende que a política externa sirva para consolidar o papel dos Estados Unidos no mundo, enquanto actor que compete em melhores condições tecnológicas com a China e outros países.

Contudo, perante a ascensão da China como potência global e a tentativa de Moscovo de reconstruir a sua influência no antigo espaço soviético, existe um consenso implícito ou explícito entre Democratas e Republicanos no sentido de competir com Pequim, travar a guerra contra a Rússia através da Ucrânia, fortalecer a OTAN, manter ou reconstruir as suas alianças com actores regionais (como, Israel, Arábia Saudita, Coreia do Sul, Austrália, Colômbia e México), e ter presença e influência selectiva em áreas de grande relevância geopolítica.

Ao mesmo tempo, a incapacidade de controlar a realidade num mundo altamente complexo (em particular, no Médio Oriente e no Afeganistão) e a rejeição de grande parte da sociedade dos Estados Unidos a envolver-se militarmente em conflitos distantes e incertos conduz a uma diminuição da sua presença internacional (neste momento adiada devido à guerra na Ucrânia, permitindo-lhe apresentar-se outra vez como líder do Ocidente). O diplomata William J. Burns, director da Agência Central de Inteligência (CIA) na presidência de Biden, escreveu nas suas memórias, em 2019, o seguinte:

O valor de liderança dos Estados Unidos já não é um dado adquirido, nem a nível interno nem a nível internacional. O cansaço com as intervenções no mundo após duas décadas de guerra (no Afeganistão e no Iraque) tem alimentado o desejo de libertar o país dos condicionalismos de antigas alianças e parcerias, e reduzir os compromissos transcontinentais que possam acarretar cargas de segurança injustas e desvantagens económicas²⁰.

²⁰ William J. Burns, *The Back Channel. American Diplomacy in a Disorder World*, Hurts & Co., Londres, 2019, p. 7

A retirada

A tendência para a retirada começou durante a presidência de Barack Obama, com uma rejeição explícita às políticas intervencionistas para alterar regimes fomentadas pelos neo-conservadores²¹. Prosseguiu com Donald Trump, neste caso apresentando de forma agressiva o lema America First frente aos compromissos dos Estados Unidos com os seus aliados e as políticas que envolveram o país na globalização, acelerando a desindustrialização e a desigualdade. Trump fomentou que os Estados Unidos fossem uma potência que impusesse os seus interesses, sem interessar-se pelos valores democráticos.

Jeffrey Sachs, professor na Universidade de Columbia, escreveu que:

A visão America First de Donald Trump é uma variante racista e populista da tradicional excepcionalidade americana. Enquanto estratégia racista vai dividir a sociedade dos Estados Unidos. Enquanto estratégia populista está condenada ao fracasso e irá criar mais prejuízos económicos. Enquanto política externa excepcional numa era de pós-excepcionalidade, é provável que reforce, em vez de enfraquecer, os principais competidores do país, especialmente a China²².

A presidência de Trump foi pautada pela degradação do sistema institucional e por uma política de ruptura para com os aliados e os compromissos internacionais. Em 2020, Ivo Daalder, ex-embaixador dos Estados Unidos na OTAN disse que «a capacidade do país para exercer uma liderança global entrou em colapso»²³. E analisando a crise interna dos EUA, a pos-

21 Robert Matthews, «Estados Unidos y su guerra contra el terrorismo cuatro años después: un repaso», Centro de Investigación para la Paz, Madrid, 2005. <https://bit.ly/3RwqxV5>

22 Jeffrey D. Sachs, *A New Foreign Policy. Beyond American Exceptionalism*, Columbia University Press, 2018, p. 3.

23 Citado em Michael Goldhaber, «Agenda for the Next President of the United States»,

sibilidade de rupturas internas do Estado e a sua projecção na esfera internacional, Steven Simon e Jonathan Stevenson afirmam:

A realidade é que os estados já não estão unidos, se é que, com a excepção das guerras mundiais e a Guerra Fria, alguma vez o estiveram. Quanto mais cedo for posto em andamento algum processo que faça coincidir a forma política com a substância política, menor será a probabilidade que a transição seja violenta. Muitos americanos, conservadores e liberais, iriam considerar que a desfederalização é o mesmo que admitir que os EUA já não podem vangloriar-se de terem uma cidadania esclarecida e ideologicamente coesa, e que já não são uma democracia unitária grande e poderosa, um exemplo político para o mundo, e uma potencial força global para o bem²⁴.

Biden enfatizou que Washington tenciona continuar a «liderar», uma vontade que é incerta perante as incapacidades do país. Os aliados da OTAN ficaram muito satisfeitos com a declaração de que os Estados Unidos «estão de volta». No entanto, Washington não os consultou suficientemente aquando da polémica saída das tropas do Afeganistão, em agosto de 2021, e estão preocupados com um possível regresso dos Republicanos à Casa Branca, sobretudo, porque os Estados Unidos assumiram diversos compromissos com a OTAN a partir da Cimeira de Madrid, em julho de 2022. Na Europa, existe o receio, também, de que seja posto de lado o acordo entre os partidos Democrata e Republicano em relação à guerra da Ucrânia.

A invasão da Rússia a esse país gerou, de facto, um amplo consenso entre os dois partidos relativamente à imposição de sanções e o fornecimento de armas à Ucrânia. Contudo, à medida que a inflação e os preços da energia e da alimentação aumenta-

International Bar Association, 12 agosto, 2020. <https://bit.ly/3JC69zS>

24 Steven Simon e Jonathan Stevenson, «These Disunited States», *op. cit.*

ram, os republicanos focam a sua estratégia nos problemas económicos domésticos, pelos quais responsabilizam Biden. O consenso no Congresso poderia manter-se durante algum tempo devido aos imensos benefícios que gera para a indústria militar e pelos postos de trabalho que assegura, mas é difícil que se prolongue, Charles Kupchan escreveu na *Foreign Affairs*:

As bases internas da política externa dos Estados Unidos são muito mais frágeis hoje do que foi anteriormente. O centralismo bipartidário que prevaleceu durante a Guerra Fria há muito que desapareceu, cedendo lugar não só à polarização, mas a uma corrente de pensamento neo-isolacionista. A política externa de «primeiro os Estados Unidos» do ex-presidente Donald Trump foi mais um sintoma que uma causa desta mudança para dentro. A «política externa para a classe média» de Biden revela que os Democratas são igualmente sensíveis ao interesse dos eleitores para que Washington dedique mais tempo e recursos a solucionar os problemas em casa e não os problemas que sucedem fora²⁵.

Mudança de rumo

Durante o primeiro ano e meio, Biden e o secretário de Estado Anthony Blinken têm seguido uma política pragmática, baseada mais nos interesses económicos e políticos dos Estados Unidos do que na defesa da democracia e dos direitos humanos noutras partes do mundo. É o caso da aproximação de Washington à Arábia Saudita, na sequência das fortes críticas de Biden ao príncipe herdeiro Mohammed bin Salman por instigar, de acordo com a CIA, o assassinato do jornalista saudita e comentador político do *Washington Post*, Jamal Ahmad Khashoggi, em 2018. A Administração Biden tem

²⁵ Charles Kupchan, «nato's Hard Road Ahead», *Foreign Affairs*, junho, 2022. <https://fam.ag/3RxUjZK>

procurado convencer a Arábia Saudita para que aumente a produção de petróleo para que diminuam os preços do crude. Em novembro de 2022, o Departamento de Estado ordenou ao Departamento de Justiça o levantamento de todas as acusações contra bin Salman, permitindo-lhe assim que possa viajar para os Estados Unidos sem correr o risco de ser acusado de homicídio. Apesar de todas estas diligências, Riade não concordou em colocar mais crude no mercado mundial, chegando inclusive a unir-se à Rússia na Organização de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 2022, para limitar a produção, mostrando a Washington os seus limites para impor políticas aos seus aliados tradicionais.

A Casa Branca acabou com o fascínio de Trump pelo presidente russo, Vladimir Putin, e intensificou as suas críticas pela detenção de opositores políticos. No entanto, até à Guerra da Ucrânia, a Rússia ocupava um lugar secundário na lista de preocupações de Washington, que parecia coexistir com esse país seguindo o modelo de tensão e negociação forjado com a URSS da Guerra Fria (e no qual foi instruído politicamente o presidente Biden). Por causa da invasão russa em fevereiro de 2022, o governo dos Estados Unidos definiu como prioridade que a China, que evitou condenar a invasão, se abstivesse de apoiar Moscovo com armamento. Contudo, não tem conseguido evitar o fortalecimento dos vínculos comerciais entre os dois países.

A nova Administração tomou um conjunto de medidas nitidamente distintas da anterior: parou com os ataques às Nações Unidas, reintegrou o país ao Acordo de Paris relativo às alterações climáticas, à Organização Mundial da Saúde (OMS) e à Comissão dos Direitos Humanos da ONU. Concordou em prolongar o prazo do Tratado de Redução de Armas Estratégicas (START) com a Rússia, e retomou as negociações com Teerão para rever o acordo sobre o programa nuclear iraniano que Trump abandonou enquanto voltava a impor sanções.

Igualmente importante foi que, ao menos na formalidade política discursiva, Biden tenha referido durante a 77.^a Assembleia-Geral da ONU (setembro de 2022) a abertura do seu governo para que aumente o número de membros-permanentes e não-permanentes do Conselho de Segurança da ONU, e que o poder de veto que têm os atuais cinco membros-permanentes, seja utilizado o menos possível. (A sua proposta foi apoiada pelo presidente francês, Emmanuel Macron)²⁶.

As grandes linhas da política externa para África Subsariana, América Latina e Caraíbas, no entanto, não se alteraram com a Administração Democrata em relação às anteriores. São essencialmente selectivas, centradas nalguns países. No caso da América Latina, os principais países são o México por causa dos investimentos, o controlo das migrações proveniente de outros países do continente e o movimento transfronteiriço da criminalidade organizada; a Colômbia, devido aos acordos de defesa entre as forças armadas desse país e o Pentágono, o combate ao narcotráfico, e os investimentos provenientes dos Estados Unidos; e a América Central e as Caraíbas, por causa da migração, os tráficos ilícitos, e as oportunidades financeiras oferecidas pelos paraísos fiscais das Caraíbas.

A nova Administração não reverteu nenhuma das políticas para o Médio Oriente adoptadas por Trump, que reconheceu Jerusalém como a capital de Israel e os territórios ocupados sírios do Golã como parte desse país, apesar das várias Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Biden e Blinken não adoptaram qualquer medida sobre a violenta ocupação e colonização por parte de Israel dos Territórios Ocupados da Palestina, não reverteram a deslocação da capital e limitaram-se a manter e a reforçar militarmente a tradicional aliança com esse país, algo que os poderá comprometer em possíveis acções militares de Israel contra o programa nu-

26 Remarks by President Biden Before the 77th Session of the United Nations General Assembly, The White House, 21 de setembro, 2022. <https://bit.ly/3Y34qrH>

clear do Irão ou as que esse país leva a cabo regularmente na Síria²⁷.

Para Richard Haass, presidente do Council on Foreign Relations, existe uma continuidade inquietante entre as políticas externas de Trump e Biden²⁸. Essa continuidade não se deve a afinidades ideológicas, mas a factores estruturais que caracterizam o longo fim da era imperial do país.

A relação com a China

Relativamente à China, Biden abandonou a retórica de «mudar o regime» em Pequim e manifestou disponibilidade para cooperar em matéria de alterações climáticas, mas, simultaneamente, mantém uma política de «competição extrema». O ex-primeiro-ministro britânico Gordon Brown, na sua análise sobre como promover acordos entre os Estados Unidos e a China de modo a evitar um conflito armado, identifica dez áreas de tensão entre ambas as partes. Desde a perspectiva económica são o comércio, as divisas, a propriedade intelectual, a política industrial e a liderança tecnológica. E as cinco áreas não-económicas são: os direitos humanos (a situação das minorias e o estatuto de Hong-Kong); a disputa sobre Taiwan; a proliferação de armas nucleares; alterações climáticas; e as divergências nos domínios militar e de segurança que incluem a ciber-segurança; a construção por parte da China de ilhas artificiais no Mar do Sul da China (e reivindicar a sua soberania e as 200 milhas náuticas que as circundam); e a procura de supremacia na região da Ásia-Pacífico²⁹.

Em julho de 2022, a Casa Branca conseguiu que a Câmara dos Representantes aprovasse uma lei que atribui 52.700 milhões de

27 Paul R. Pillar, «US quietly forges a new military alliance with Israel», *Responsible Statecraft*, 29 de dezembro, 2022. <https://bit.ly/3wQSpt>

28 Richard Haass, «The Age of America First. Washington's Flawed New Foreign Policy Consensus», *Foreign Affairs*, novembro-dezembro, 2021. <https://fam.ag/3RwA7r9>

29 Gordon Brown, *Seven Ways to Change the World*, Simon & Schuster, Londres, pp. 339-340.

dólares em subsídios para a produção e investigação própria de semicondutores, vulgarmente designados de chips, (que na sua maioria são fabricados na China, Taiwan, Coreia do Sul, Japão, Índia e Alemanha), e para incentivar a investigação na ciência e tecnologia.

A Casa Branca propõe-se proibir a exportação para a China de semicondutores fabricados nos Estados Unidos; de equipamento para a sua produção, e de componentes produzidos em países terceiros; pressionar outros países (como a Holanda) para que não forneçam à China componentes-chave para o fabrico destes chips; e proibir cidadãos dos Estados Unidos e estrangeiros com autorização de residência nesse país de trabalharem para a indústria chinesa de semicondutores.

Estas medidas representam uma forte ofensiva dirigida para a China, mas podem ver-se enfraquecidas pela falta de consenso entre os aliados de Washington, quer na Alemanha e Holanda, quer no Japão, Coreia do Sul e Taiwan, que produzem componentes de semicondutores e não querem perder o acesso ao mercado chinês. A Índia, por sua vez, dificilmente aceita limites aos seus acordos tecnológicos com a China.

Para conseguir que esses países adiram a essas medidas, Sebastian Mallabay, do think-tank Council on Foreign Relations (CFR), defende que a Administração Biden deveria flexibilizar as suas políticas proteccionistas no quadro da denominada desglobalização, conferindo uma maior participação à Europa e aos seus aliados asiáticos nos circuitos regionais de produção e de consumo de bens³⁰.

A guerra fria dos chips

Os semicondutores são um componente essencial dos dispositivos electrónicos, o que permite progressos nas comunicações, a informática, os cuidados de saúde, os sistemas militares, o

30 Sebastian Mallaby, «Biden Needs Allies to Keep Russia and China in check. Here is How to Do It», *The Washington Post*, 5 de janeiro, 2023, <https://wapo.st/3Yj5Y0z>

transporte, a energia limpa e muitas outras aplicações, desde os smartphones até aos aviões. Paradoxalmente, embora os Estados Unidos detenham a liderança tecnológica a nível global destes chips, comparativamente com a China e Taiwan, a sua capacidade de produção é muito inferior.

A lei aprovada em julho prevê que as empresas dos Estados Unidos que invistam na China não poderão ser beneficiadas pelos subsídios. Pequim encara isto como um ataque às relações económicas entre os dois países e uma forma de desencadear uma nova Guerra Fria. O governo chinês, por seu turno, aprovou em 2022 dar um impulso ao sector dos semicondutores com 150.000 milhões de dólares, além de outros 100.000 milhões de dólares provenientes de fundos provinciais e empresariais³¹.

Chris Miller, historiador da Universidade de Tufts, publicou em 2022 o célebre livro *Chip War* onde relata a história dos semicondutores. Miller começou a trabalhar no seu livro em 2017, pensando que o risco de «destruição económica mutuamente assegurada» impediria as superpotências de utilizar a sua posição na cadeia de fornecimento de chips para pressionarem-se reciprocamente. No entanto, não foi isso que se verificou. Numa entrevista o autor explicou que «a principal diferença entre o conceito de destruição mútua assegurada que manteve a paz nuclear durante a Guerra Fria e a versão económica é que existe um limite bem definido para a utilização de armas nucleares. Estas utilizam-se ou não, ao passo que, no âmbito da interdependência económica, não existe um marco que demonstre que ultrapassaste o limite. E, de facto, existem muitas linhas distintas que podem ser cruzadas».

Na sua investigação, este autor descobriu que os militares russos acreditam que perderam a Guerra Fria, sobretudo, por-

31 James Kynge, Sun Yu y Leo Lewis, «Fortress China: Xi Jinping's Plan for Economic Independence», *Financial Times*, 15 de setembro, 2022. <https://on.ft.com/3XOMMUF>

que os Estados Unidos estavam consideravelmente mais avançados nos chips que eram utilizados nos anos oitenta. Agora esses componentes, em modelos mais recentes, são os que estão a ser disputados pela China e os Estados Unidos. Miller concluiu que «(1) a Segunda Guerra Mundial decidiu-se pelo aço e pelo alumínio, e pouco tempo depois adveio a Guerra Fria, que foi definida pelas armas nucleares. A rivalidade entre os Estados Unidos e a China pode muito bem ser determinada pelo poder dos semicondutores». E conclui que não existe necessariamente coincidências entre a preocupação pela segurança e pela competição económica³².

Nesta disputa sobre os chips, segundo Mallaby, os Estados Unidos lançaram uma ofensiva dirigida à «totalidade da economia chinesa, civil, militar». As decisões de limitar o acesso de Pequim aos semicondutores têm profundas ramificações globais, incluindo que «a Administração Biden na realidade, já não acredita nas regras multilaterais, porque pensa que estamos numa nova era de conflito entre as grandes potências», afirma Edward Alden, também colaborador do CFR³³.

Neste sentido, uma análise do conservador Centre for Strategic and International Studies (CSIS) de Washington considera que a iniciativa da Administração Biden é contraditória, porque existem empresas que podem vender massivamente semicondutores na China a sectores que não prejudicam a segurança nacional dos Estados Unidos.

A interdependência com a China significa que as transferências a partir dos Estados Unidos devem continuar a ser permitidas. As vendas de semicondutores ou chips de produtos básicos ou até mesmo alguma produção na China não representam um risco para a segurança nacional. Os controlos de exportação dos Estados Unidos impedem a transfe-

32 Chris Miller, *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*, Simon & Schuster, Nova Iorque, 2022; Andrew Hill, «The Great Chip War -and the Challenge for Global Diplomacy», *Financial Times*, 7 de dezembro, 2022. <https://on.ft.com/3jwV1Zd>

33 Citados em Eric Albert, «WTO in crisis: Regulated globalization at risk after war, pandemic», *Le Monde* (edição em inglês), 5 de janeiro, 2023. <https://bit.ly/3JAcLyP>

rência de equipamento de fabrico avançado que é indispensável para a construção de fábricas de vanguarda na China. Existem outras partes da produção de chips que não são avançadas nem ameaçam a segurança nacional. [...] A China é o maior consumidor de chips do mundo. As empresas dos Estados Unidos devem ser autorizadas a vender e a investirem sem criar risco através de um apoio directo à indústria de semicondutores da China (e a maioria não o faz) como uma forma de utilizar o dinheiro chinês para fortalecer a própria indústria destes materiais dos Estados Unidos. O bloqueio de novos investimentos apenas prejudica as empresas dos Estados Unidos, cedendo o mercado chinês a outros³⁴.

Uma estratégia para a competição

Biden não alterou as restrições comerciais (direitos aduaneiros e controlo de exportações) que Trump impôs à China. Estabeleceu e reforçou as relações de defesa e segurança com os países asiáticos, com o objetivo de contruir alianças para conter a influência económica, comercial e militar chinesa e manter um espaço Indo-Pacífico «livre e aberto» face às «agressões chinesas », segundo as declarações do Secretário de Estado Blinken. Como exemplo de alianças flexíveis no sistema multipolar, Washington impulsionou em 2021 um acordo para fornecer submarinos com potência nuclear à Austrália, associado com o Reino Unido. Isto provocou uma crise com a França, que tinha um acordo que previa facilitar a tecnologia nuclear para os submarinos australianos³⁵.

As relações dos Estados Unidos com a China, e em menor grau com a Rússia, estão profundamente marcadas pela competição pelo acesso aos recursos (minerais, energéticos, alimentares), aos investimentos em infra-estruturas, aos mercados financeiros

34 James Andrew Lewis, «Semiconductors and Security», CSIC, Washington, 28 de junho, 2022. <https://bit.ly/3HxqVON>

35 Mariano Aguirre, «Las claves del acuerdo de seguridad entre Estados Unidos, Australia y el Reino Unido», esglobal, 23 de setembro, 2021. <https://bit.ly/3HxY64m>

e de consumo, e pela capacidade de contar com novas tecnologias destinadas a sistemas complexos de produção, informação e dados. Uma análise defende que a segurança dos Estados Unidos deve assentar sobre uma estratégia competitiva noutros sectores civis. Recomenda, que os Estados Unidos limitem o acesso da China à tecnologia de ponta, que reforce os acordos com os aliados e expanda o comércio com estes e outros países com visões políticas similares, fortaleça a infra-estrutura global de acesso a recursos estratégicos, e suspenda as taxas de importação que prejudicam a indústria dos Estados Unidos com produção na China³⁶. Para a China estas medidas seriam altamente contraproducentes. Por um lado, poderia atenuar o impacto devido à extensa infra-estrutura de produção que possui na Ásia, e que está a ampliar noutros continentes através da Belt and Road Initiative ou «nova rota da seda»³⁷. Por outro lado, como salienta Agathe Demarais, directora de prospectiva do The Economist Intelligence Unit:

esta será uma grande dor de cabeça para a China nos próximos anos. Os microchips de alta tecnologia são uma componente crucial das tão anunciadas redes de telecomunicações 5G. A intenção de Washington de restringir o acesso de Pequim a semicondutores avançados irá provavelmente dificultar o desenvolvimento da infra-estrutura 5G da China. A liderança chinesa poderá provavelmente dar prioridade à implantação da tecnologia 5G nalgumas cidades e regiões com elevado perfil. No entanto, o resto do país teria de esperar mais tempo para ter acesso às inovações que permitam as redes de 5.^a geração, como são os veículos autónomos ou as redes eléctricas inteligentes.

Estes efeitos dominó, quer na China quer nos Estados Unidos, provavelmente sejam só a ponta do icebergue. As con-

36 Mark Kennedy, «Strategic Competition Demands Action in 2023», The Hill, 1 de janeiro, 2023. <https://bit.ly/3Ru8wqk>

37 Ver a série de artigos em Alex Rodríguez (ed.), «China, nueva ruta de la seda», *Vanguardia Dossier*, Número 60, abril-junho, 2016. <https://bit.ly/3kV4Txp>

sequências dos controlos das exportações que restringem o acesso da China à tecnologia americana só serão visíveis daqui a várias décadas. A inovação tende a chegar com investimentos industriais a longo prazo que envolvem cadeias de abastecimento e processos de fabrico minuciosamente organizados. Os controlos de exportação dos EUA irão alterar estes planos³⁸.

A tensão em relação a Taiwan

A Casa Branca reforçou os laços com Taiwan, irritando profundamente o governo chinês, que reivindica a soberania deste país³⁹. Em 1949 constituiu-se na ilha um governo nacionalista contrário à revolução comunista na China continental. Desde 1979 que Washington mantém a política ambígua de reconhecer que apenas existe um Estado chinês ao mesmo tempo que mantém estreitas relações políticas, económicas e militares com Taiwan, embora sem o reconhecer enquanto Estado independente. Biden tem enviado mensagens no sentido de que uma tentativa de ocupação de Taiwan por parte de Pequim poderá levar a um confronto armado.

No que diz respeito à competição com a China vários políticos, comentadores, académicos e militares dos EUA estão a tentar criar um ambiente favorável a um confronto armado que alguns propõem, inclusive, como algo inevitável. Dois académicos acreditam que os problemas económicos e financeiros poderiam levar a China a invadir Taiwan e desencadear uma guerra com os EUA⁴⁰. Consequentemente, afirmam, temos de nos preparar para a eventual utilização de armas nucleares táticas e propõem

38 Agathe Demarais, «How the U.S.-Chinese Technology War Is Changing the World», *Foreign Policy*, 19 de novembro, 2022. [https:// bit.ly/3RtcRdi](https://bit.ly/3RtcRdi)

39 No contexto da crise sobre a visita da líder do Partido Democrata a Taiwan em agosto de 2022, ver Xulio Ríos, «Taiwán y la inquietud estratégica», *esglobal*, 4 de agosto, 2022: [https:// bit.ly/3DD6wGC](https://bit.ly/3DD6wGC)

40 Hal Brands y Michael Beckley, *Danger Zone: The Coming Conflict with China*, WW Norton, Nova Iorque, 2022.

facilitar a proliferação de armas nucleares no Japão, Austrália e Coreia do Sul para «conter» a China. Eldridge Colby, um ex-conselheiro do Pentágono nomeado por Trump, propõe estarmos prontos para uma «guerra preventiva»⁴¹.

Em Setembro de 2022, a Comissão de Relações Externas do Senado aprovou um projecto-lei que pela primeira vez financiaria as exportações de armas a Taiwan. Isto altera as relações com Taipé num contexto de pressão crescente por parte da China. A lei prevê a concessão a Taiwan de 4.500 milhões de dólares em armas e assistência em segurança durante os próximos quatro anos, juntamente com empréstimos na ordem de 2.000 milhões para ajudar Taipé a comprar armas e ter acesso a um mecanismo de reserva de armas de guerra proveniente dos Estados Unidos. Ao mesmo tempo poderão ser impostas sanções à China se esse país levar a cabo uma acção militar contra Taiwan. Os legisladores que promovem o projecto consideram-no essencial para apoiar este país, enquanto outros opinam que irá agravar as relações com a China⁴².

Vários analistas sugerem políticas diferentes a uma eventual utilização da força. Sem deixar de lado as discrepâncias, as ambições globais da China, e as suas políticas internas repressivas, propõem o fortalecimento das capacidades educativas e de inovação tecnológica dos Estados Unidos, que Washington impulse iniciativas de desenvolvimento em várias regiões do mundo para competir com a nova «rota da seda», e trabalhar juntamente com este país para estabilizar o sistema económico e financeiro internacional através da cooperação e a competição, mas sem confrontações armadas⁴³.

41 Elbridge A. Colby, *The Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict*, Yale University Press, Yale, 2021.

42 Demetri Sevastopulo, «US's Taiwan Security Bill Spurs Debate on Level of Support for Taipei», *Financial Times*, 13 de setembro, 2022. <https://on.ft.com/3RsS4qu>

43 Jerry Brown, «Washington's Crackpot Realism», *The New York Review of Books*, 24 de março, 2022. <https://bit.ly/3HzMgqs>. Os autores das políticas de confronto com a China citados: Rush Doshi, *The Long Game: China Grand Strategy to Displace American Order*, Oxford University Press, 2021. Os autores que propõem diferentes formas de cooper-

Estas medidas contribuiriam para aliviar as tensões com a China que, por outra parte, e apesar de mostrar a sua insatisfação com a situação de Taiwan é improvável que avance com uma invasão e eventual guerra com os Estados Unidos, o que inevitavelmente geraria um regime de sanções e prejudicaria os seus projectos económicos internos.

A China, de acordo com um analista do Eurasia Group's Macro-geopolitics, deve ser encarada como «um concorrente sério a ter em conta na política externa dos EUA, mas não como uma força devastadora que deve ditar os objectivos dessa política»⁴⁴. Na mesma linha, Susan L. Shirk, do 1st Century China Center, da Universidade de São Diego, defende que Washington deve construir uma convivência duradoura com a China, que responda aos interesses nacionais dos EUA⁴⁵. Michael T. Klare, professor Emérito sobre paz e segurança mundial no Hampshire College, vincula a cooperação em matéria de alterações climáticas com a segurança militar:

Os líderes dos EUA e da China reconhecem que o aquecimento global representa uma tremenda ameaça para a sobrevivência das suas nações e que serão necessários esforços colossais nos próximos anos para minimizar o perigo climático, enquanto se preparam para os seus efeitos mais graves. «A crise climática é o desafio existencial do nosso tempo», afirma a Estratégia de Segurança Nacional (NSS) de outubro de 2022 da administração Biden. Sem uma acção global imediata para reduzir as emissões, os cientistas dizem-nos que em breve ultrapassaremos os 1,5

ação e competição sem guerra são Melanie Hart e Kelly Magsamen, *Limit, Leverage, and Compete: A New Strategy on China*, Center for American Progress, Washington DC, 2019; C. Fred Bergsten, *The United States vs. China: The Quest for Global Economic Leadership*, Polity Press, 2022; e Kevin Rudd, *The Avoidable War: The Dangers of Catastrophic Conflict Between the US and Xi Jinping's China*, *Public Affairs*, 2022

44 Ali Wyne, «Rising or Falling, China Is a Serious but Manageable Competitor», *World Policy Review*, 28 de novembro, 2022. <https://bit.ly/3l6n2Zo>

45 Susan L. Shirk, *Overreach: How China Derailed Its Peaceful Rise*, Oxford University Press, Londres, 2022.

graus de aquecimento, provocando mais calor e condições

meteorológicas extremas, à subida do nível do mar e a uma perda catastrófica da biodiversidade.

Apesar desta avaliação acertada, a NSS apresenta a competição por parte da China como uma ameaça ainda maior para a segurança dos EUA, sem mencionar nenhum dos perigos, e propõe uma mobilização massiva dos recursos económicos, tecnológicos e financeiros da nação. E recursos militares para assegurar o domínio dos Estados Unidos na região da Ásia-Pacífico nas próximas décadas. Essa estratégia exigirá milhares de milhões de dólares em despesas militares e significa um financiamento insuficiente para enfrentar a crise climática, expondo este país a um risco cada vez maior de guerra, possivelmente inclusive nuclear, com a China.

[...] talvez o melhor resultado da cooperação climática renovada entre os EUA e a China ou a diplomacia verde, poderia ser o aumento do nível de confiança entre os líderes destes dois países, permitindo uma diminuição das tensões e das despesas militares. De facto, esta abordagem é a única estratégia prática para nos salvar das consequências catastróficas de um conflito entre os Estados Unidos e a China assim como das alterações climáticas sem nenhum tipo de restrições⁴⁶.

⁴⁶ Michael T. Klare, «What If the U.S. and China Really Cooperated on Climate Change? Imagining a Necessary Future», TomDispatch, 27 de novembro, 2022. <https://bit.ly/40tTFAg>

CAPÍTULO 6.
A CHINA, A CAMINHO
DA CONSOLIDAÇÃO

Em meados de novembro de 2022, os presidentes dos Estados Unidos e da China, Joe Biden e Xi Jinping, reuniram-se em Bali, após algumas conversas por telefone. Cada um manifestou, em diferentes formas diplomáticas, a necessidade de evitar uma nova Guerra Fria, a rejeição ao uso de armas nucleares e que os seus países competiriam sem necessariamente recorrer a uma guerra. De seguida, expressaram a sua insatisfação em relação às políticas do outro, mostrando divergências sobre Taiwan, a tentativa da Administração Biden de «deslocalizar» da China as cadeias de produção dos Estados Unidos, a crescente presença militar de Pequim no Pacífico e o reforço da aliança de Washington com a Austrália, entre outras questões.

Os Estados Unidos consideraram a China como o seu principal adversário na nova Estratégia de Segurança Nacional, publicada em outubro de 2022¹. O presidente Biden, aproveitando a sua relativa vitória nas eleições intercalares nos Estados Unidos (em que os Democratas mantiveram a maioria no Senado e os Republicanos não conseguiram que alguns dos candidatos mais extremistas ligados a Trump vencessem), sentiu-se com capacidade para transmitir uma mensagem mais conciliadora sem ser visto como fraco pelo eleitorado do seu país. Assim, pediu à China para que ajudasse a persuadir a Rússia a terminar a guerra na Ucrânia, e afirmou estar «absolutamente convicto de que uma nova Guerra Fria não deve ocorrer».

A China sente-se agredida pela tentativa dos Estados Unidos de se desvincularem economicamente, e pelas ameaças de Biden de recorrer ao uso da força para defender a soberania de Taiwan. Contudo, foi importante comprometer-se a manter o diálogo com Washington sobre alterações climáticas, estabilidade económica e segurança alimentar, três questões vitais

¹ National Security Strategy, The White House, Washington DC, outubro, 2022. <https://bit.ly/3YpU6tL>

para o futuro do país. Biden referiu que tinha conversado com o líder chinês sobre a Guerra na Ucrânia e que reafirmaram a «convicção partilhada de que a ameaça ou o uso de armas nucleares é totalmente inaceitável».

Militarmente, Washington é muito mais poderoso e tem um orçamento militar consideravelmente maior, embora a China tenha conseguido desafiar a supremacia de Washington na Ásia Oriental². Vários estudos e autores prevêem que, em meados do século XXI, a China ultrapassará os Estados Unidos em diversos domínios. O país gera 16% da produtividade mundial, é a maior potência manufactureira e comercial do mundo e líder mundial de indústrias como a energia solar, veículos eléctricos e em vários sectores da inteligência artificial. Das vinte maiores empresas de tecnologia do mundo, oito são chinesas. Se o desenvolvimento económico continuar ao ritmo actual, estima-se que dentro de uma década, a classe média chinesa será mais rica do que a dos países ocidentais³.

O desenvolvimento industrial da China deve-se em grande parte aos investimentos estrangeiros, à venda de tecnologia, à deslocalização de unidades produtivas para esse país, aos impostos que as empresas multinacionais pagaram (menos do que nos seus países), e aos conhecimentos adquiridos em gestão empresarial aportados pelos investidores estrangeiros. Tudo isto foi utilizado com um grande sentido estratégico pelas autoridades chinesas. O maior contributo que o Ocidente deu para o crescimento da China foi a abertura total dos seus mercados aos produtos chineses⁴.

Contra uma concepção de desenvolvimento linear baseada na história do capitalismo ocidental, que associa o crescimento económico à democratização, a China tem vindo a transfor-

2 Odd Arne Westad, «The Sources of Chinese Conduct», *Foreign Affairs*, setembro-outubro, 2019, p. 89.

3 Gordon Brown, *Seven Ways to Change the World*, Simon & Schuster, Londres, 2021, pp. 337 y ss.; Graham Allison, «The New Spheres of Influence. Sharing the Globe with Other Great Powers», *Foreign Affairs*, março-abril, 2020. <https://fam.ag/3YoG4bR>

4 James Kynge, *China Shakes the World*, Phoenix, Londres, 2006, p. 247.

mar-se desde 1978 numa potência económica, financeira, tecnológica, comercial e militar, ao mesmo tempo que mantém um sistema político fortemente autoritário centrado no Partido Comunista Chinês (PCC).

Apesar da repressão das liberdades públicas, o sistema político-económico chinês conta com uma alta adesão social, especialmente com base no acesso a bens de consumo de uma grande parte dos cidadãos que consideram que o desenvolvimento económico os beneficia.

Contra a teoria liberal, grande parte da sociedade chinesa considera que o facto de não serem democráticos permitiu-lhes alcançarem o sucesso. Como explica um estudo de Harvard Business Review: «A China não é um estado autoritário que procura ser mais liberal, mas sim um estado autoritário que procura ter mais sucesso, tanto política, como economicamente»⁵. O especialista em assuntos chineses, Xulio Ríos, confirma esta análise:

Em 2050, a China atrasada e fraca virará a página e esta transformação vai conduzi-la a uma posição hegemónica a nível global, mesmo que Pequim recuse tal propósito. Não será apenas uma supremacia económica, mas vai reflectir-se, cada vez mais, em todas as dimensões do poder mundial [...] Não pretende ser nem será liberal; é mais, podemos esperar nos próximos tempos uma forte reideologização nos termos mais clássicos e tradicionais, descartando qualquer renúncia aos seus fundamentos teóricos originais. A afirmação global do sucesso da China será acompanhada de uma reiteração de que isto foi possível não pela aplicação das regras do liberalismo mas por uma resposta nacional baseada num marxismo que floresce de novo nos discursos oficiais⁶.

5 Rana Metter e Elsbeth Johnson, «What the West Gets Wrong About China», *Harvard Business Review*, maio-junho, 2021. <https://bit.ly/3X9OIdi>

6 Xulio Ríos, «El Congreso de las tres hegemonías», *El País*, 25 de outubro, 2017. <https://bit.ly/3l8sOVz>

Os périplos: desde a Guerra Fria até 2022

Após a revolução de 1949 que levou Mao Tsé-Tung ao poder, a China manteve uma relação de aliança formal com a URSS, especialmente nas suas posições sobre a Guerra da Coreia (1950–1953) e a do Vietname. Entre 1960 e 1963 deu-se uma ruptura entre Moscovo e Pequim pelas formas de interpretar a aplicação do marxismo e de entender as suas relações com as revoluções noutros países, e pela negativa por parte da China em aceitar que a URSS fosse o país líder da revolução mundial.

A política externa chinesa foi evoluindo de posições radicais para a moderação e pragmatismo em paralelo com as mudanças que se seguem à catastrófica e destrutiva Revolução Cultural (1965-1969). A partir do final da década de setenta, a China começou a abrir-se ao investimento estrangeiro e restabeleceu relações diplomáticas com os Estados Unidos.

No que diz respeito aos Estados Unidos, a relação foi complicada a partir de 1949. Ambas partes enfrentaram-se na guerra da Coreia, nas crises de Taiwan (1954–1956 e 1996) e no Tibete (1964), e devido ao desenvolvimento de armas nucleares por parte da China, desde 1964. O conflito entre a China e a URSS em 1969 (que se seguiu à já referida ruptura entre os dois partidos comunistas) aproximou Pequim de Washington⁷.

Em 1971, os Estados Unidos e a China restabeleceram relações diplomáticas e Pequim foi aceite no Conselho de Segurança da ONU, um lugar que até então ocupava Taiwan. Em 1972, o Presidente Richard Nixon visitou a China. Em 1979, a administração do Presidente Jimmy Carter formalizou as relações com Pequim. O então vice-presidente da China, Deng Xiaoping, impulsor da mudança económica, visitou os Estados Unidos nesse ano e Washington decidiu adoptar «uma única política» em relação à China (comunista) ao mes-

⁷ Fred Halliday, *Revolution and World Politics*, Macmillan Press, Londres, 1999, pp. 110-116.

mo tempo que desenvolvia alianças militares e relações económicas especiais com Taiwan.

A administração de Ronald Reagan aprofundou as relações com Pequim, incluindo as primeiras vendas de armas. O massacre na praça de Tiananmen em 1989 contra os manifestantes que exigiam uma abertura política distanciou os governos dos dois países, mas as relações foram reforçadas durante a administração de Bill Clinton. Os Estados Unidos foram adjudicando mais papéis diplomáticos à Pequim, como por exemplo, nas crises com o Irão e a Coreia do Norte.

Em 2001, a China aderiu à Organização Mundial do Comércio (OMC) e, em 2006, tornou-se o terceiro maior parceiro comercial dos Estados Unidos, a seguir ao Canadá e ao México. Em Setembro de 2008, a China ultrapassou o Japão e tornou-se o maior detentor da dívida ou obrigações do Tesouro dos Estados Unidos, e em 2010 tornou-se a segunda economia mais poderosa do mundo. No ano seguinte, em resposta, a administração de Barack Obama lançou o seu plano para aumentar o papel diplomático, económico, político e militar dos Estados Unidos na região da Ásia-Pacífico, uma política que, com ênfases diferentes, tem sido seguida por Trump e Biden, acompanhando um aumento das tensões comerciais entre os dois países.

A administração Trump colocou restrições alfandegárias às importações da China e intensificaram-se as disputas e tensões sobre os direitos de propriedade intelectual, o comércio, o acesso à tecnologia e a mercados de comunicação, actividades financeiras e a repressão chinesa às manifestações em Hong Kong e na região de Xinjiang contra o grupo étnico muçulmano uigur. Em 2020 os Estados Unidos anunciaram que cessavam relações com o Partido Comunista Chinês devido às suas políticas em relação aos direitos humanos e comerciais, e pela sua expansão nos mares da China Oriental e do Sul. Em 2021 Washington conseguiu que a OTAN declarasse a China como um «desafio à segurança», uma posição da Alian-

ça Atlântica que foi consolidada na nova estratégia aprovada em Madrid em 2022.

Em Maio de 2022 o Secretário de Estado, Antony Blinken, afirmou que a China é o «desafio mais sério a longo prazo para a ordem internacional» mas disse também que Washington está determinado a evitar o conflito. Os três pilares da estratégia da administração Biden são investir na indústria, tecnologia e infra-estruturas nacionais; alinharem-se com aliados e parceiros opondo-se ao que consideram ser a crescente agressão por parte da China; e competir com este país a nível mundial. O Ministério dos Negócios Estrangeiros de Pequim respondeu que a China é um "guardião da ordem internacional"⁸.

Reformas, avanços, problemas

Para Kerry Brown, Director do Instituto Lau China (King's College, Londres), «é um país muito preponderante, rico e com capacidade de influência. Possui bens e investimentos, e cadeias de abastecimento globais. Ao contrário do que acontecia no tempo de Mao, possui activos financeiros e logísticos em todo o mundo»⁹. Outras análises não consideram como dado adquirido um crescimento económico bem sucedido a longo prazo. Um estudo da Bloomberg Economics explica que¹⁰:

Se Xi Jinping cumprir com as reformas que promovem o crescimento, e o seu homólogo americano, o presidente Joe Biden, não conseguir dar impulso as suas propostas de renovação das infra-estruturas e de expansão da força de trabalho, (os nossos) prognósticos sugerem que a China poderia assumir o primeiro lugar, ocupado pelos EUA há mais de um século, já em 2031.

8 Resumo baseado em *US-China relations*, Council on Foreign Relations, Nova Iorque, 2022. <https://on.cfr.org/3DCzark>

9 Kerry Brown, *The World According to Xi*, I.B.Tauris, Londres, 2018, p. 88.

10 Eric Zhu e Tom Orlik, «When Will China Rule the World? Maybe Never», *Bloomberg Europe*, 5 de julho, 2021. <https://bloom.bg/40s94Rx>

Mas este resultado está longe de ser garantido. A agenda de reformas da China já está a enfraquecer, os direitos aduaneiros e outras restrições comerciais estão a prejudicar o acesso aos mercados internacionais e às tecnologias de ponta, e o estímulo devido à Covid-19 elevou a dívida para níveis recorde.

O estudo sublinha que três factores determinam a taxa de crescimento de uma economia: o tamanho da força de trabalho; a infra-estrutura que gera capital, desde as fábricas até às redes de transporte e de comunicação; e a produtividade ou a eficiência com que se podem conjugar os dois primeiros. «Em cada um destes domínios, a China enfrenta um futuro incerto». Se nos três sectores conseguisse ultrapassar os problemas que enfrenta (das baixas taxas de natalidade à diminuição dos investimentos), poderia igualar os Estados Unidos numa década. Mas isto será mais difícil se o plano de Biden para a recuperação e revitalização da economia for bem sucedido e levado a cabo pelos futuros governos. A conclusão da Bloomberg é que a China poderá ficar em segundo lugar durante muito tempo.

O país, apesar dos grandes avanços que tem feito, tem graves problemas, como um baixo crescimento demográfico, desemprego jovem, a maior crise imobiliária do mundo, a seca que afecta parte do seu território, e o alastramento da pandemia de Covid-19 por cerca de trinta cidades (em Agosto de 2022). O modelo de crescimento que teve, em grande parte sustentado pela mão-de-obra massiva e pelos baixos salários, está esgotado. Os problemas ambientais são muito graves: contaminação das águas e do ar, escassez de água e a diminuição da produção de alimentos, poluição elevada devido à produção e ao consumo de plásticos, e a perda da biodiversidade¹¹. No Verão de 2022, o calor extremo juntou-se aos cortes no abastecimento de energia, seca e incêndios florestais. «A redução da electricidade proveniente das barragens hidroeléctricas

¹¹ Martina Igin, «Top 5 Environmental Issues in China in 2022», *Earth.org*, 23 de junho, 2022. <https://bit.ly/3HyEFID>

obrigou a China a queimar mais carvão, explicou o *New York Times*, e ser um dos principais contribuidores da poluição atmosférica e para as emissões de gases com efeito de estufa que provocam o aquecimento global»¹². Estima-se que pelo menos até 2030 a indústria do país continuará a depender largamente do carvão.

O modelo político centrado no Partido Comunista e a rejeição de uma abertura democrática, de maiores liberdades e da separação de poderes gera, para alguns autores, problemas e fracassos visto que uma economia do seu tamanho não pode funcionar isolada do mundo e fechada sobre si mesma¹³. As manifestações em várias cidades em Novembro de 2022 contra as restrições impostas pelo governo pela Covid-19 revelaram uma alta insatisfação social. Apesar das duras penas que aplica o Estado existe uma profunda corrupção tanto no sector público como no privado, mas não existe um contrapeso porque nem o sistema judicial nem os meios de comunicação social são independentes. O modelo económico de rápido crescimento, além disso, tem gerado uma profunda desigualdade¹⁴.

De acordo com Kevin Rudd, director da Asia Society (Nova Iorque) e ex- primeiro-ministro australiano, a tentativa da China, a nova potência hegemónica, de substituir a outra em declínio, como os Estados Unidos, pode levar a confrontos armados. «As visões do mundo que dominam actualmente na China e nos Estados Unidos estão empurrando os dois países para a guerra»¹⁵. No entanto, a China está a ser muito cautelosa para evitar confrontos militares enquanto protege os «círculos

12 «China's Record Drought Is Drying Rivers and Feeding Its Coal Habit», *The New York Times*, 26 de agosto, 2022. <https://nyti.ms/3wUSX1m>. Sobre as políticas ambientais da China, ver página web da China Dialogue <https://chinadialogue.net/en/climate/>

13 Frank Dikötter, *China after Mao: The Rise of a Superpower*, Bloomsbury, Londres, 2022.

14 Georg Sørensen, Jørgen Møller e Robert Jackson, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*, (oitava edição), Oxford University Press, Oxford, 2021, pp. 358-359.

15 Kevin Rudd, *The Avoidable War*, *Public Affairs*, Nova Iorque, 2022

concêntricos de interesse» do Presidente Xi Jinping. Estes incluem a consolidação do poder do PCC; a unidade nacional como uma questão de segurança, com especial interesse nas regiões com identidades étnicas diferentes da maioritária chinesa (ou Han) do Tibete, Xinjiang, da Mongólia Interior e de Taiwan; o crescimento económico; a sustentabilidade ambiental; consolidar uma relação económica, comercial e política com os seus 14 vizinhos de modo a garantir a sua segurança; proteger a zona periférica marítima da China na Ásia oriental e a oeste do Pacífico; reforçar o seu poder naval no mar da China Meridional (onde reivindica a soberania de várias ilhas artificiais) face à presença militar dos Estados Unidos e dos seus aliados na região; e reformar a «ordem global baseada em regras» de acordo com os seus interesses.

Para Rudd, a China pretende tornar-se «a potência económica indispensável» em muitos países e regiões do mundo:

Continua no caminho de superar os Estados Unidos como a maior economia do mundo no decurso da próxima década. [...] tanto na realidade como na percepção, a China já se tornou num parceiro económico mais importante do que os EUA para praticamente todos os países da Ásia Oriental. O poder económico precede o poder político; do poder político passasse para o poder da política externa; e a partir deste alcança-se o poder estratégico.

A China apresenta-se como uma potência que respeita a ordem liberal internacional, mas o multilateralismo chinês não é liberal no que concerne às liberdades civis, direitos humanos, repressão à identidades. De facto, uma das preocupações que foi reactivada devido à crise da Covid-19 é o perigo de que os controlos sociais que começam pela saúde se estendam à política, uma questão que também é evidente noutros países. Mas, Pequim é o segundo país que mais contribui com o programa de operações da paz das Nações Unidas, e um Estado-membro muito activo tanto nesta organização, como na pro-

moção de fóruns e organizações regionais em todo o mundo¹⁶. Devido a esta política multilateral recebe críticas no sentido de que utiliza as instituições internacionais em prol dos seus próprios interesses, eximindo-se de cumprir as suas regras quando estas lhes são contrárias. Isto, não entanto, é o mesmo que têm feito os Estados Unidos, a Rússia e os membros europeus do Conselho de Segurança da ONU. Como explica Fareed Zakaria, entre 2000 e 2018, a China apoiou 182 das 190 resoluções do Conselho de Segurança que impunham sanções aos Estados que violaram o Direito Internacional. Quando os Estados Unidos se retiraram do Acordo de Paris sobre as alterações climáticas, o governo chinês anunciou que reforçava o seu compromisso¹⁷.

O presidente Xi Jinping propôs na Global Security Initiative de 2022 (apresentada no Fórum Boa) que o seu país rege-se pelas normas básicas do Direito Internacional e pela experiência e lições de estratégia e governação da segurança internacional conjugadas com os valores da cultura chinesa e do socialismo. Na sua perspectiva, a China tem características excepcionais e pratica princípios de harmonia, multipolaridade, não-ingrência nos assuntos internos de outros estados e equilíbrio. O governo de Pequim propõe uma «segurança indivisível» segundo a qual os Estados não reforçarão a sua segurança em detrimento da segurança de outros estados¹⁸.

Acompanhando a iniciativa da Nova Rota da Seda¹⁹, até à data a China criou a Organização de Cooperação de Xangai em 2001 e tornou-se membro de uma rede de instituições como o Banco de Desenvolvimento Asiático, o Banco Asiático de

16 Georgina Higuera, «Multilateralismo a la china», *esglobal*, 28 de janeiro, 2021. <https://bit.ly/3WZTaLp>

17 Faared Zakaria, «The New China Scare. Why America Shouldn't Panic About its Latest Challenger», *Foreign Affairs*, janeiro-fevereiro, 2020. <https://fam.ag/3X6SDHr>

18 Wang Yunsongy Bao Han, «Global Security Initiative Offers China's Solution to Safeguarding Global Security and Peace», *China Daily*. Com, 7 de julho, 2022. <https://bit.ly/3RrJcRW>

19 «China, la nueva ruta de la seda», *Vanguardia Dossier*, número 60, abril-junho 2016.

Investimento em Infra-estruturas, e grupos como a União Económica Eurasiática, os encontros dos BRICS, o Acordo de Comércio Livre Transpacífico, e a Parceria Económica Regional Abrangente²⁰. Além disso, a crise da Covid-19 permitiu-lhe abrir mais espaços globais. Tanto o governo chinês como os doadores privados desse país empenharam-se na "«diplomacia das máscaras»: ajuda de emergência e fornecimento de material de saúde a vários países do mundo²¹.

O projecto chinês, explica Javier Parrondo, director da Casa da Ásia (Madrid), basear-se-ia em linhas gerais, em três ideias: um mundo multipolar, com vários centros de poder, no qual os EUA deixariam de ser a potência dominante; um mundo multilateral, em que nenhum país determine a agenda global mas que seja definida por consenso; e finalmente um mundo pluralista, que aceite diferentes formas de governo e não apenas a democracia liberal²².

Outra forma de interpretar o papel da China no mundo é através do prisma das suas identidades que lhe permitem posicionar-se de forma flexível em diferentes fóruns e estabelecer diversas alianças. Em primeiro lugar, é um país em desenvolvimento, com problemas sociais e económicos por resolver, mas o seu grande peso abre-lhe as portas para liderar os países do Sul. Em segundo lugar, é uma potência emergente, juntamente com a Índia, o Brasil e a África do Sul. Em terceiro lugar, é membro do Conselho de Segurança da ONU (e do G-20), o que lhe confere a identidade de grande potência para decidir ou

20 Sobre a rede de infra-estruturas e investimentos da China no contexto do crescimento asiático, ver Peter Frankopan, *The New Silk Roads. The Present and Future of the World*, Bloomsbury, Londres, 2018. (Existe tradução em espanhol: *La Nueva Ruta de la Seda*, Crítica, Barcelona, 2022).

21 «Mask Diplomacy», *The Dialogue*, Washington DC, 6 de maio, 2020. <https://bit.ly/3R-ry4EJ>; Florencia Rubiolo, Javier A. Vadell, «China, América Latina y la 'diplomacia de las mascarillas'», *El País-Agenda Pública*, 29 de junho, 2020, <https://bit.ly/3JEIW06>

22 Javier Parrondo, «¿Qué orden internacional quiere China?», *Política Exterior*, 15 de setembro, 2020. <https://bit.ly/3XZEpJL>

vetar decisões globais. Quarto, a potência mundial que contesta o poder dos Estados Unidos, e em quinto lugar, uma potência regional na Ásia²³.

A relação Pequim-Moscovo

Embora tenha havido conflitos e confrontos no passado, Pequim mantém uma política de amizade com a Rússia que tem sido reforçada durante a última década nos domínios da energia e das finanças, a partir da anexação da Crimeia em 2014 e da invasão russa da Ucrânia em 2022. Numa Declaração Conjunta em 4 de Fevereiro de 2022, expressaram a «colaboração sem limites entre os dois países». O texto condena pela primeira vez a expansão da OTAN na Europa e critica a hegemonia dos Estados Unidos e as tentativas de impor o seu modelo de democracia. Moscovo e Pequim manifestam a sua vontade de «interligar os planos de desenvolvimento da União Económica Eurasiática (UEEA) e a Iniciativa da Faixa e Rota, com vista a intensificar a cooperação prática entre a UEEA e a China em vários domínios e promover uma maior interconexão entre as regiões da Ásia-Pacífico e Eurásia»²⁴.

Esta declaração enquadra-se na intenção da China de evitar problemas na fronteira com a Rússia, assegurar o abastecimento de energia e de produtos agrícolas russos caso o Ocidente aplique sanções (na eventualidade de um conflito armado por causa de Taiwan), e interligar as iniciativas financeiras e de infra-estruturas. Como afirma Xulio Ríos, director do Observatório da Política Chinesa (Espanha), «a cooperação financeira russo-chinesa está a lançar as bases para um sistema financeiro internacional menos dominado pelo dólar.

23 Shaun Breslin, «China and the Global Order; Signalling Threat or Friendship», *International Affairs*, volume 89, número 3, maio 2013, pp. 616-617. <https://bit.ly/3X1df3W>

24 Joint Statement of the Russian Federation and the People's Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development, <http://en.kremlin.ru/supplement/5770>

Mas, tal como no caso da energia, trata-se de um projecto a médio e longo prazo que não permitirá à Rússia libertar-se das sanções económico-financeiras por parte do Ocidente»²⁵.

O texto de fevereiro de 2022 mostra uma visão conjunta do sistema internacional e sublinha a amizade entre os dois países, embora não exista uma aliança militar que obrigue um a entrar em guerra pelo outro. São, portanto, parceiros mas não aliados²⁶. De facto, em Setembro de 2022 a China deu a conhecer ao presidente Putin a sua preocupação com o rumo da guerra na Ucrânia e utilizando uma cuidadosa linguagem diplomática, Pequim responsabiliza a OTAN de expandir-se para leste, mas reitera o princípio da inviolabilidade da soberania nacional remetendo para a Carta da ONU.

A invasão da Ucrânia pela Rússia é, de facto, um problema para a China que a obriga a fazer equilíbrios diplomáticos. A sua posição oficial, explica Ríos, pode resumir-se a: «clara defesa da soberania e integridade territorial, compreensão da ansiedade russa perante o expansionismo militar da OTAN e a hipotética adesão da Ucrânia na Aliança, e o apelo à moderação, à procura de uma solução diplomática com o envolvimento da Organização das Nações Unidas»²⁷.

Ao mesmo tempo, a guerra é um problema económico para a China. A Ucrânia faz parte da Nova Rota da Seda, e Pequim esperava poder contar com o país, com o qual tem assinado um acordo de livre comércio, para a sua projecção para a UE, projecto que está agora suspenso devido à destruição da infra-estrutura do país. A China também importa minerais e produtos agrícolas ucranianos, tendo o comércio entre os dois países ascendido a 19 mil milhões de dólares em 2021, e investiu nos

25 Xulio Ríos, «China ante la invasión rusa de Ucrania», *Nueva Sociedad*, N° 301, setembro-outubro, 2022. <https://bit.ly/3JElxv>

26 Xulio Ríos, «China ante la invasión rusa de Ucrania», *Nueva Sociedad*, N° 301, setembro-outubro, 2022. <https://bit.ly/3JElxv>

27 Ríos, «China ante la invasión», *op. cit*

últimos anos em infra-estruturas e em sectores tecnológicos, incluindo cibersegurança e ciberdefesa²⁸.

A invasão da Ucrânia pela Rússia não tem acelerado nem dissuadido Pequim nos seus objectivos em relação a Taiwan, mas confirma que tem de aumentar a capacidade da sua força naval, separar o seu crescimento económico do dos Estados Unidos, e preparar-se para eventuais sanções. Apesar das demonstrações de poderio militar da China à volta de Taiwan em Agosto de 2022, por ocasião da visita da líder democrata do Congresso, Nancy Pelosi, o Presidente Xi está a seguir uma estratégia de evitar riscos e confrontos militares, e de:

duplicar os seus esforços para fazer da China uma economia «auto-suficiente», desvinculando selectivamente as cadeias de abastecimento do Ocidente, apoiando a auto-suficiência tecnológica nacional e garantindo a segurança alimentar e energética. [...] A China tem vindo a procurar a auto-suficiência económica, a resiliência financeira e tecnológica, e uma modernização militar destinada a desafiar, e um dia substituir a primazia estratégica dos EUA²⁹.

A forma como a China tem vindo a integrar-se no século XXI baseia-se pragmaticamente (evitando perspectivas normativas sobre questões como os direitos humanos) em fazer parte das instituições internacionais existentes, ganhar espaço dentro destas, e impulsionar novas iniciativas regionais que favoreçam os seus interesses industriais, tecnológicos e comerciais. De igual forma busca criar alianças, e utilizar a ajuda ao desenvolvimento para abastecer-se de matérias-primas para a sua indústria e alimentar a sua população³⁰. A China já tem aliados e experiência na África Subsariana enquanto expan-

28 Factbox: China's Business and Economic Interests in Ukraine, Reuters, 23 de fevereiro, 2022. <https://reut.rs/40pbY9R>

29 Kevin Rudd, «China's Lessons from Russia's War», Project Syndicate, 17 de junho, 2022. <https://bit.ly/3l7rgjq>

30 Breslin, «China and the Global Order», op. cit. p. 634.

de os seus vínculos na América Latina. Por último, procura reforçar o seu aparelho militar, mas evitando confrontos e intervenções militares.

Perante a guerra na Ucrânia ou a crise em relação à Taiwan, o Governo chinês também tem em conta as prioridades económicas. Como explica Xulio Ríos:

actualmente, as relações com os EUA e a Europa são mais importantes do que as que a unem à Rússia. [...] Entre 2015 e 2020, o investimento chinês na Rússia fora o sector dos hidrocarbonetos, caiu de quase 3.000 milhões de dólares para apenas 500 milhões. Ao mesmo tempo, e apesar de um grave declínio devido à criação de leis destinadas a travá-la, na Europa continua a aproximar-se dos 10.000 milhões de euros, isto é, 20 vezes mais.

Em relação aos EUA, onde as empresas chinesas investiram 38.000 milhões de dólares em 2020, a diferença é ainda mais substancial. [...] No comércio, ponto forte indiscutível da China, as diferenças mostram para além das aparências, uma irresistível atracção chinesa pelo mercado dos Estados Unidos. Em 2021, o comércio entre os Estados Unidos e a China ascendeu para quase 700.000 milhões de dólares, enquanto o comércio com a Rússia, apesar de um rápido aumento desde 2020, limita-se a 140.000 milhões de dólares por ano, a maior parte dos quais consiste em importações chinesas de gás e petróleo. O défice para a Casa Branca, aliás, ascende à metade daquele valor³¹.

O governo chinês tem interesse em manter a relação com os Estados Unidos, a Europa e o Canadá que lhe têm trazido tantos benefícios, e não se isolar do resto do mundo. Mas também quer preparar-se para se tornar uma potência economicamente auto-suficiente. A sua estratégia, cuja implementação levaria vários anos, baseia-se em estimular a inovação tecnológica nacional, localizar aspectos estratégicos da cadeia de

31 Ríos, «China ante la invasión», *op. cit.*

abastecimento no seu território, e estabelecer alianças com parceiros que necessitem a tecnologia chinesa para consolidar as suas posições ao redor do mundo.

No domínio da energia, procura impulsionar a instalação de energias renováveis e reduzir a dependência do petróleo e o gás transportados por via marítima. No domínio alimentar, uma questão crucial dada a enorme população do país, uma maior auto-suficiência inclui a revitalização da indústria local de sementes. E nas finanças, tratar-se-ia de contrariar a força do dólar americano.

As dificuldades em ganhar distância

A guerra na Ucrânia aprofundou o debate sobre se é possível «dissociar» as economias ocidentais da China e da Rússia. A resposta do economista Fred Bergsten é negativa. Na sua perspectiva, a China é demasiado grande e dinâmica, e a sua economia está tão envolvida com a do Ocidente, que os temas económicos devem ser separados dos de segurança e valores políticos. A fórmula seria aplicar uma «cooperação competitiva e condicional» em relação a Pequim³².

Como explica Odde Arne Westad, «na medida em que um terço do seu produto nacional bruto depende das exportações, e os Estados Unidos são o seu principal parceiro comercial [...] a rivalidade com a China terá de ser gerida no contexto de uma interdependência económica contínua»³³. A política de confronto de Biden com a China tem, portanto, problemas e contradições, incluindo o facto de um grande número de empresas norte-americanas e de outros países ocidentais continuarem a produzir na China e que poderosos actores fi-

32 C. Fred Bergsten, *The United States vs. China: The Quest for Global Economic Leadership*, Polity Press, Cambridge, 2022.

33 Odd Arne Westad. «The Sources of Chinese Conduct. Are Washington and Beijing Fighting a New Cold War?», *Foreign Affairs*, setembro/ outubro, 2019. <https://fam.ag/2yVSzBV>

nanceiros dos Estados Unidos estão a expandir os seus investimentos e operações no seu território.

Um estudo revelador da Câmara de Comércio dos Estados Unidos assinala que «os custos associados para se desvincularem da economia da China incluem:

- No canal comercial, se as tarifas de 25% fossem alargadas para abranger todo o comércio bilateral, os EUA perderiam 190.000 milhões de dólares do PIB por ano até 2025. O valor seria ainda mais elevado se se leva em conta a perda de acesso ao mercado dos EUA na China e as receitas que isto gera, as possíveis perdas de emprego, as economias de escala que desaparecerão, bem como a redução dos orçamentos para a investigação e o desenvolvimento (I+D) e uma menor competitividade.
- No que respeita ao investimento, se a dissociação levar à venda de metade das participações de investimento directo estrangeiro (IDE) dos EUA na China, os investidores dos EUA perderiam 25.000 milhões de dólares por ano em mais-valias, e os modelos apontam para perdas pontuais do PIB de até 500.000 milhões. A redução do IDE da China nos EUA aumentaria os custos e, ao fluir para outros locais, beneficiaria provavelmente os concorrentes dos EUA.
- Em relação ao fluxos de pessoas, a pandemia de Covid-19 demonstrou o impacto económico da redução do gasto dos chineses no turismo e na educação. Se os futuros fluxos forem reduzidos para a metade dos seus níveis pré-pandémicos, os EUA perderiam entre 15.000 e 30.000 milhões de dólares anuais em exportações comerciais de serviços.
- No que respeita aos fluxos de ideias, a dissociação soca- varia a produtividade e a inovação dos EUA, mas é difícil quantificar neste sentido. A I+D doméstica das empresas norte-americanas para apoiar as suas operações na Chi-

na diminuiria. As implicações a longo prazo poderiam incluir o desvio da cadeia de abastecimento para longe dos agentes norte-americanos, menor atracção para o investimento de capital de risco na inovação dos EUA e a concorrência da inovação global enquanto outros países tentam preencher o vazio».

O estudo indica também grandes perdas para as indústrias da aviação, dos semicondutores, das cadeias de abastecimento de tecnologia global, da participação na indústria química em crescimento da China e no fabrico de equipamentos médicos para a população desse país³⁴.

O economista Aaron Friedberg, todavia, considera que os Estados Unidos e os seus aliados devem preparar-se para um duro confronto com a China e aumentar a sua capacidade militar, tentar dissociar as suas economias desse país, e lutar contra o Partido Comunista Chinês no mundo em desenvolvimento e, se possível, dentro da própria China³⁵. Esta posição coincide politicamente com a de analistas como Elliot Abrams (um polémico diplomata da Guerra Fria, condenado pelas suas actividades ilegais na América Central durante a Administração Reagan), que propõe o rearmamento dos Estados Unidos e dos seus aliados para um confronto duro com a Rússia e a China: maior disponibilidade de forças, aumento do orçamento militar, mais produção de petróleo e o abandono da «agenda verde»³⁶.

Para além destas irrupções belicistas, desvincular-se da China, em última análise, não é simples. Primeiro, os Estados Unidos irão descobrir que muitos países, incluindo aliados como o Japão, não cortarão, como já foi referido neste livro, facilmente as suas relações complexas e diversificadas com esse

34 *Understanding U.S.-China Decoupling*, China Center - US Chamber of Commerce, Washington DC, 2021. <https://bit.ly/40q1Tt8>

35 Aaron Friedberg, *Getting China Wrong*, Polity, Cambridge, 2022.

36 Elliot Abrams, *The New Cold War*, Council on Foreign Relations, 4 de março, 2022.

país. Em segundo lugar, muitas empresas produtoras de bens na China, financeiras e fornecedoras de tecnologia não abdicarão dos grandes lucros que obtêm, mesmo que o populismo trumpista ou o patriotismo de Biden o peçam. Em terceiro lugar, a desvinculação levaria muito tempo; alguns estudos assinalam entre cinco e sete anos e possivelmente mais dependendo do sector de que se trate.

Uma análise do Financial Times conclui que «as relações comerciais, os investimentos e as cadeias de abastecimento não são laços triviais que podem ser desfeitos rapidamente, e o mercado chinês continua a ser a aposta de crescimento a longo prazo mais atractiva. As empresas chinesas ainda não podem permitir-se sair abruptamente da tecnologia estrangeira e uma ruptura repentina na sua curva de aprendizagem»³⁷.

A China não alcançará num futuro previsível o tipo de hegemonia global que os Estados Unidos tiveram após a Segunda Guerra Mundial, mas é um actor internacional com um peso que impede uma dissociação sem custos. Ali Wyne, analista da Eurasia Group's Global Macro-Geopolitics, escreve:

Se, como parece provável, Washington e Pequim terão de se confrontar num futuro indefinido, sem que nenhum seja capaz de relegar o outro a uma posição insignificante nos assuntos mundiais, então os EUA deveriam trabalhar para preservar as possibilidades de cooperação e evitar a dissociação diplomática com a China, não por altruísmo, mas pelo próprio interesse. Os dois países têm interesses partilhados, desde evitar a guerra e impedir uma maior agressão russa à gestão de uma variedade de desafios transnacionais (alterações climáticas, pandemias e insegurança alimentar, entre outros) que irão vincular cada vez mais as suas economias e sociedades³⁸.

37 Leo Lewis, «The US and China Are Decoupling, but Not as Fast as You Think», *Financial Times*, 7 de agosto, 2022. <https://on.ft.com/40s0ZMJ>

38 Ali Wyne, «Rising or Falling, China Is a Serious but Manageable Competitor», *World Policy Review*, 28 de novembro, 2022. <https://bit.ly/3HsDr1P>

CAPÍTULO 7.
A RÚSSIA, UM GIGANTE MILITAR
COM DEBILIDADES

No final da Segunda Guerra Mundial a URSS encontrava-se numa situação difícil. A sua economia estava debilitada, tinha perdido 25 milhões de habitantes (com outros 25 milhões de desalojados), milhares de cidades e a infraestrutura industrial estavam destruídas, e enfrentava o cerco e redes de bases e alianças que os Estados Unidos e os seus aliados estabeleciam para «conter» o comunismo. O país estava ferreamente controlado por Joseph Stalin, presidente do Conselho de Ministros e secretário-geral do Partido Comunista (PCUS).

A grande preocupação dos líderes soviéticos era a segurança territorial, visto que foram invadidos duas vezes pela Alemanha no século XX e tinham sofrido previamente a invasão napoleónica. Esta obsessão pela segurança - que na realidade começou no século XVI - está relacionada com a extensão de um território, sem fronteiras naturais¹, estende-se até os dias de hoje e explica, em parte, a preocupação de Moscovo perante a expansão da OTAN.

As necessidades de segurança da URSS no final da Segunda Guerra Mundial, afirma Robert J. McMahon na sua história da Guerra Fria:

exigiam, no mínimo, a instalação de governos pró-soviéticos aquiescentes na Polónia e noutros Estados-chave da Europa de Leste; que as fronteiras soviéticas fossem alargadas até aos limites pré-revolucionários, o que significava a anexação permanente dos Estados bálticos e da parte oriental da Polónia de antes da guerra, e que a Alemanha fosse afectada por um rigoroso regime de ocupação, desindustrialização sistemática e amplas reparações e obrigações. Estas reparações alemãs

¹ Orlando Figes, *The Story of Russia*, Bloomsbury, Londres, 2022, p.8. (Existe edição em espanhol: *La historia de Rusia*, Taurus, Madrid, 2022).

poderiam também contribuir para o esforço soviético de reconstrução dos danos provocados pela guerra².

O historiador Orlando Figes explica que à medida que o Estado russo foi sendo construído, a questão da segurança territorial implicou a subordinação da sociedade e do Estado às necessidades militares. O engrandecimento territorial esteve associado à segurança das fronteiras da Rússia desde o aparecimento do que no futuro viria a ser a cidade de Moscovo até à invasão da Ucrânia. «A história, refere, mostra que a Rússia tende a aumentar a segurança mantendo os seus vizinhos fracos». Isto põe em causa se a política russa é defensiva ou expansionista³.

A resistência da Rússia perante a invasão da Alemanha nazi teve um custo terrível, mas serviu para reforçar e promover a ideologia nacionalista (em detrimento da comunista) e o domínio russo sobre outras nacionalidades, como a Ucrânia, a Moldávia e os países bálticos. Essa ideologia nacionalista manteve-se durante a presidência de Leonid Brejnev (1977-1982) e foi relançada e projetada por Vladimir Putin, com particular sucesso num contexto pragmático e livre de ideologias.

A Rússia possui imensos recursos energéticos e um poderoso aparelho militar, mas tem muitas fragilidades internas e atrasos nos âmbitos tecnológico, científico, produtivo e de coesão social. A crise de produção, de fornecimento de bens e de legitimidade que assolava a URSS conduziu a que Mikhail Gorbachev tentasse levar a cabo um conjunto de reformas e políticas de abertura sem alterar o sistema durante os seus mandatos como presidente do Soviete Supremo e da URSS (1989-1991).

2 Robert J. McMahon, *The Cold War. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2021, p. 12. Sobre a estratégia estadunidense de contenção do comunismo soviético, ver George F. Kennan, *American Diplomacy*, (Sixtieth-anniversary expanded edition) com uma introdução de John J. Mearsheimer, The University of Chicago Press, Chicago, 2012. O livro inclui o famoso texto de Kennan “The sources of Soviet conduct”.

3 *Ibidem*, pp. 8-9.

O seu fracasso conduziu ao governo caótico de Boris Ieltsin (1991-1997), que liderou a transição de uma economia centralizada para a privatização e a abertura política e o fim da URSS. Funcionários do regime soviético em processo de desaparecimento assumiram o controlo do Estado e de sectores-chave da economia através de uma privatização corrupta e a revalorização das acções. Antigos membros do Partido Comunista transformaram-se em novos empresários ou em políticos aliados a estes.

Essa elite económica, com ligações ao Kremlin e que controla cerca de 25% do PNB da Rússia, estabeleceu fortes relações com a banca ocidental e operadores financeiros para reciclarem os seus fundos, com empresas imobiliárias, escritórios de advogados para lavarem as suas transacções e políticos para assegurarem a impunidade. Isto facilitou-lhes a aquisição de (como décadas atrás o fizeram as monarquias árabes ricas e os seus membros) equipas de futebol, mansões, propriedades luxuosas, e levar as suas famílias para viverem longe de Moscovo em ambientes seguros em Londres, Paris ou Marbella. Actualmente, apesar de vários governos terem apreendido os seus iates e propriedades, grande parte dos oligarcas mantêm o poder sobre os seus bens e investimentos, que têm transferido para empresas fantasmas, membros da família e paraísos fiscais. «A apreensão de bens é um processo legal complexo que pode manter os governos que iniciam estes processos em suspense durante meses ou anos», afirma o Consórcio Internacional de Jornalistas de Investigação (ICIJ, nas siglas em inglês). «Nalguns casos, acrescenta, os funcionários lutam através de estruturas corporativas off-shore labirínticas para determinar quem é o dono do quê. Noutros casos, os oligarcas defendem-se nos tribunais»⁴.

⁴ Will Fitzgibbon, «Leaked files shed light on financial structures behind oligarchs' seized yachts», ICIJ, 24 de agosto, 2022. <https://bit.ly/3YpPpRb>

No seu livro *Butler to the World* (O mordomo do mundo), o investigador Oliver Bullough explica pormenorizadamente como os oligarcas russos têm escondido a sua riqueza e lavado o seu dinheiro na Grã-Bretanha, como isso tem ajudado o Estado russo e ao governo de Putin a travar a sua guerra na Ucrânia. O montante de fundos russos em Londres é tão grande que a cidade foi apelidada de «Londongrad». Bullough afirma que o Reino Unido desenvolveu um sistema de banqueiros, advogados, contabilistas e gestores de relações públicas que trabalham para ajudar os cleptocratas russos a ocultarem a sua riqueza⁵.

Um relatório do diário *El País* indica que

os oligarcas são empresários que utilizam o seu poder económico para obterem melhores leis e contratos para as suas empresas. A maioria deles está entre as 10.000 pessoas (0,01% da população), que concentram 12% de toda a riqueza da Rússia, de acordo com o World Inequality Database. Tudo isto no país mais desigual do continente europeu: os 10% mais ricos detêm 74% da riqueza (a média europeia é inferior a 60%)⁶.

A Suíça, por exemplo, tem sido extremamente lenta a impor as sanções decretadas pelos Estados Unidos e pela União Europeia contra a Rússia e os oligarcas russos em Fevereiro de 2022. Os oligarcas e as empresas russas operam na Suíça, beneficiando do secretismo do seu sistema bancário e as poucas perguntas que lá se fazem a quem quiser estabelecer uma empresa. O *Wall Street Journal* informou, por exemplo, que

5 Oliver Bullough, *Butler to the World: The book the oligarchs don't want you to read - how Britain became the servant of tycoons, tax dodgers, kleptocrats and criminals*, Macmillan, Londres, 2022.

6 Daniele Grasso, Montse Hidalgo Pérez e Manuel Galán Caballero, «Los intereses en Europa de los oligarcas rusos sancionados: aviones, mansiones y empresas secretas», *El País*, 20 de março, 2022. <https://bit.ly/3DMzyn9>; ver J.J. Fernández et al., «Los oligarcas rusos en España», *El periódico de España*, 2022. <https://bit.ly/3XaQNW7>

oitenta por cento dos produtos básicos da Rússia comercializam-se através da Suíça, principalmente, através da cidade de Zug. Os bancos suíços gerem cerca de 150.000 milhões de dólares para clientes russos, segundo a associação bancária do país. Trinta e dois dos oligarcas mais próximos de Putin têm propriedades, contas bancárias ou negócios na Suíça, segundo o grupo de transparência Public Eye, com sede em Zurique.

Nas ruas da cidade de Zug, refere este jornal de negócios dos Estados Unidos, existem dezenas de escritórios de empresas fundadas pelos homens mais ricos da Rússia, juntamente com as sedes dos emblemáticos gasodutos Nord Stream 1 e 2 e o departamento do comércio de energia da Gazprom PJSC.

São tantos os multimilionários russos que possuem casas ou negócios aqui que o partido da oposição local começou a levar os turistas numa Tour de Oligarcas. Os jornais suíços apelidaram Zug de "Pequena Moscovo" e em tom de brincadeira disseram que os líderes locais queriam construir um muro do Kremlin à volta da cidade⁷.

De um regime repressivo para uma ditadura

A aliança completou-se com a chegada de Putin ao poder com políticos regionais, uma base social rural, pobre e conservadora, e a participação da Igreja Cristã Ortodoxa Russa e de intelectuais que propõem o renascimento da "Grande Rússia», para recuperar o papel de grande potência, ser respeitada internacionalmente e aumentar a sua influência numa parte do antigo espaço soviético⁸. Em relação à Ucrânia, a versão oficial

7 Drew Hinshaw, Joe Parkinson e Patricia Kowsmann, «Switzerland, Playground of Russian Oligarchs, Emerges as Sanctions Weak Link», *The Wall Street Journal*, 12 de julho, 2022; <https://on.wsj.com/3I2oEMx>

8 Figes, *The Story of Russia*, op. cit.; Catherine Belton, *Los hombres de Putin*, Edições Península, Barcelona, 2020.

do Kremlin é que juntamente com a Bielorrússia e a Rússia, faziam parte da mesma nação, e que nunca foi um «verdadeiro país», palavras de Putin. Contudo, durante o processo de dissolução da URSS, a Ucrânia votou maioritariamente pela independência no dia 1 de Dezembro de 1991.

Jonathan Steele, correspondente do The Guardian em Moscovo no período de transição e queda da URSS escreveu:

O colapso da ordem soviética colocou em evidência uma sociedade sem lei. Habitados à igualdade, muitos russos sentem-se ofendidos pela forma como novos-ricos fizeram fortuna tão rápida e cruamente. As pessoas de meia-idade e as mais velhas refugiam-se na nostalgia, olhando para a era Brejnev com orgulho. O terror dos tempos de Estaline tinha desaparecido naquele momento, e a vida sob Brejnev era ao menos previsível e economicamente segura⁹.

Ieltsin nomeou Vladimir Putin como seu sucessor em Maio de 2000, um funcionário dos serviços secretos soviéticos que mais tarde diria que o desaparecimento da URSS foi «a maior catástrofe geopolítica do século XX». Putin tem promovido uma narrativa nacionalista em que a Rússia representa valores conservadores, morais, religiosos, nacionalistas e tradicionais em oposição ao liberalismo imoral, contrário à religião, hedonista e internacionalista do Ocidente. O seu discurso propõe uma masculinidade conservadora, que ficou confirmada quando proibiu a «publicidade da homossexualidade» na Rússia em 2013. Graças a estas tomadas de posição, Putin tem conseguido a simpatia dos movimentos e partidos de extrema-direita na Europa e nos Estados Unidos¹⁰.

O sistema político evoluiu de um autoritarismo forte e repressivo durante a era comunista para uma ditadura que aspira o controlo total dos cidadãos, a abolição dos seus direitos e a re-

⁹ Jonathan Steele, *Eternal Russia*, Faber and Faber, Londres, 1994, p. 401

¹⁰ Michael McFaul, «Is Putinism a Russian Norm or an Aberration?», *Current History*, outubro, 2018. <https://bit.ly/3Hz40Cq>

pressão. As eleições naquele país realizam-se regularmente, mas nestas não participa nenhum partido da oposição que não seja controlado pelo governo. As medidas tomadas nas últimas décadas para controlar a sociedade civil, eliminar os opositores políticos, impor a censura sobre a informação pública e restringir os direitos de associação estão agora a ser fortalecidas através da guerra da Ucrânia¹¹.

Sob a liderança do Presidente Putin, a Rússia tem procurado recuperar de forma agressiva parte da influência internacional que outrora teve a União Soviética. Essa recuperação, que inclui a luta contra o liberalismo encarnado pelos Estados Unidos e seus aliados, é levada a cabo pela elite política e militar associada aos sectores empresariais. O sector privado de cariz monopolista retira grandes benefícios das suas alianças com o Kremlin, mas deve aceitar as suas políticas sem críticas. Embora alguns dos actores deste sector tenham apelado à abertura e a uma maior justiça social para evitar um possível colapso total ou parcial do país, as suas vozes não são ouvidas ou são vítimas de repressão¹².

Desenvolvimento humano com problemas

Vários especialistas sobre a Rússia consideram que as políticas de Moscovo, destinadas a minar os processos eleitorais e a anexar territórios da ex-URSS pela força, representam o maior perigo actual e futuramente para a democracia na Europa e nos Estados Unidos¹³. Outros analistas afirmam que a sua capacidade não deve ser sobrestimada. O país tem problemas de crescimento económico, produtividade, corrupção, atraso tecnológico e profunda desigualdade social e inter-regio-

11 Sabine Fischer, «Russian on the Road to Dictatorship», *Stiftung Wissenschaft und Politik (swp)*, Berlim, abril, 2022. <https://bit.ly/3x45pMC>

12 Rafael Poch de Feliu, «Renovarse o morir», Blog personal, 26 de agosto, 2022. <https://bit.ly/3YmuA8Q>

13 Timothy Snyder, «Ukraine Holds the Future. The War Between Democracy and Nihilism», *Foreign Affairs*, setembro-outubro, 2022. <https://fam.ag/3JM4R5h>

nal. Jeremy Morris, da Universidade de Aarhus, explica que o país está controlado por uma burocracia ao serviço de uma oligarquia que marginaliza cada vez mais a maioria da população num «Estado incoerente»¹⁴.

De acordo com um estudo do Parlamento Europeu sobre o desenvolvimento humano na Rússia, a desigualdade de rendimentos continua a ser muito elevada em comparação quer com a era soviética quer com outros países. Em 2020, o 1% mais rico da população russa recebeu mais de um quinto do rendimento nacional, beneficiando de taxas de imposto favoráveis. A desigualdade de riqueza também aumentou nas últimas duas décadas, com quase metade da riqueza total concentrada em apenas 1% da população, em 2020. A falta de dados oficiais dificulta a realização de estudos fiáveis em relação à pobreza multidimensional na Rússia.

Os números disponíveis, segundo o relatório, não abrangem a dimensão total da desigualdade, pois não têm em conta a enorme riqueza depositada em contas ou activos offshore. Os investigadores Novokmet, Piketty e Zucman estimam que isto representou 800.000 milhões de dólares em 2015, o que corresponde à riqueza financeira total «de toda a população russa na própria Rússia». De acordo com estes especialistas em desigualdade e paraísos fiscais, um pequeno grupo de empresários russos detém a maior parte desta riqueza offshore. Estas fortunas foram arrecadadas através da corrupção e da lealdade a Putin; algumas destas encontram-se actualmente sob sanções internacionais e da UE¹⁵.

Os cuidados de saúde públicos na Rússia são gratuitos e financiados tanto pelo orçamento federal como pelo orçamento regional (e parcialmente através de contribuições para um fundo de seguro obrigatório). Moscovo e São Petersburgo dispõem de

14 Jeremy Morris, «Russia's Incoherent State», *Current History*, outubro, 2019. <https://bit.ly/3Yr7IV>

15 Filip Novokmet, Thomas Piketty, Gabriel Zucman, “From Soviets to Oligarchs: Inequality and Property in Russia 1905-2016”, *Wealth & Income Data Base*, julho 2017, <https://bit.ly/2KqnEGh>

hospitais equipados com tecnologia de ponta, enquanto noutras partes da federação os hospitais estão a deteriorar-se, com falta de equipamentos modernos e longas listas de espera para determinados tratamentos. O acesso às instituições de saúde é particularmente difícil nas zonas rurais, onde o seu número diminuiu 75% entre 2005 e 2013. A situação não tem melhorado desde então, devido à pressão adicional sobre o sistema de saúde causada pela pandemia do coronavírus. As capacidades do sistema de saúde da Rússia são mais fracas do que as de outros países europeus, especialmente na prevenção para futuras epidemias ou pandemias, embora tenham um desempenho tão bom quanto o da maioria dos outros países de rendimento médio alto, como demonstra o Índice de Segurança de Saúde Global¹⁶.

Potência em declínio acentuado

A dependência das empresas industriais russas em relação a componentes e maquinaria provenientes do estrangeiro é muito elevada, apesar dos esforços por parte de Moscovo de aumentar a auto-suficiência nacional, por exemplo com o programa de substituição de importações lançado em 2015. Com uma produção interna limitada de tecnologias-chave, a Rússia tenta obter componentes essenciais para os seus sistemas militares noutros mercados. As sanções e o controlo das exportações são um instrumento poderoso para travar a capacidade da Rússia de reabastecer os seus stocks de armas e munições que, devido à guerra na Ucrânia, poderiam estar a esgotar-se¹⁷.

Phillips Payson O'Brien, professor de estudos estratégicos na Universidade de St. Andrews (Escócia), afirma que a Rússia

¹⁶ Human Development in Putin's Russia. What the data Tells Us, Briefing, European Parliament, abril 2022, <https://bit.ly/3JPLfxh>

¹⁷ Marina Shagani, «Technology Controls Can Strangle Russia—Just like the Soviet Union», *Foreign Policy*, 22 de agosto, 2022. <https://bit.ly/3wXobFn>

reúne as condições para ser considerada «uma potência em declínio relativamente acentuado». A sua economia é aproximadamente a décima maior do mundo, comparável à do Brasil, mas é pouco produtiva porque baseia a maior parte da sua riqueza na extracção e venda de recursos naturais, e não na produção de recursos com valor acrescentado. No domínio da tecnologia e inovação, a Rússia não se encontra entre os cinquenta países mais importantes do mundo:

os regimes ditatoriais tendem a descompor-se quanto mais tempo permanecem no poder, porque apelar à fonte de poder converte-se numa prioridade mais importante para os funcionários nos vários setores do Estado do que simplesmente fazer um bom trabalho. O Estado de Putin alimentou os seus delírios e criou um exército ineficaz, obstaculizado pela corrupção e ineficácia¹⁸.

Apesar destes cenários, o Presidente Putin apresenta o seu país como uma grande potência, tendo afirmado em várias ocasiões que o sistema internacional liberal está acabado e que os EUA devem assumir a multipolaridade. O ministro dos Negócios Estrangeiros, Sergei Lavrov chegou a afirmar que Washington e o Ocidente estão a violar as normas do Direito Internacional que ajudaram a criar, critica as «políticas neo-coloniais arrogantes que são utilizadas para impor a vontade de uns países sobre os outros» e a «retórica do liberalismo, a democracia e os direitos humanos que andam de mão dada com as políticas de desigualdade, injustiça, egoísmo e crença na excepcionalidade» (esta última é uma referência aos Estados Unidos e à ideia de que são uma «experiência única», com valores especiais e próprios, destinados a liderar o mundo).

O discurso oficial da Rússia reprova as políticas de sanções em nome do liberalismo contra países como o Irão, Cuba, Venezuela, Coreia do Norte e Síria, o apoio do Ocidente à falha-

¹⁸ Phillips Payson O'Brien, «Ukraine Has Exposed Russia as a NotSo-Great Power», *The Atlantic*, 1 de julho, 2022.

da «primavera árabe» e as «violações dos direitos humanos das minorias russas em países europeus ou vizinhos da Europa». Considera ainda que o Ocidente não aceita o facto de ter perdido poder, e que o intervencionismo humanitário, a guerra contra o terrorismo e o extremismo, e a promoção de uma suposta "ordem baseada em regras", bem como o fim dos acordos de controlo de armas nucleares, são tudo desculpas de Washington e dos seus aliados para destruírem o sistema multilateral estabelecido no final da Segunda Guerra Mundial e subjugarem outros Estados.

Washington, acrescenta, está a tentar conter as potências russa e chinesas fomentando a inimizade entre elas. Todas estas medidas estariam orientadas a travar a ascensão irreversível de «uma arquitectura mundial policêntrica». O mundo, segundo o ministro, deve encontrar «um equilíbrio de interesses» à volta da Carta das Nações Unidas, e adaptar-se gradualmente para reconhecer as potências emergentes (os BRICS), as organizações regionais (como a Organização de Cooperação de Xangai) e trabalhar em conjunto a favor de uma «democracia multipolar»¹⁹.

Um estudo do Carnegie Institute for International Peace afirma que:

O compromisso da Rússia com as instituições multilaterais tem sido desde há muito orientado por uma visão da política externa russa que procura afastar o sistema internacional de uma ordem unipolar dominada pelos Estados Unidos. A Rússia pretende utilizar estas organizações para criar uma nova ordem mundial onde o poder e a tomada de decisões transitem do espaço euro-atlântico para as potências emergentes não ocidentais, posicionando a Rússia como um dos principais centros no sistema multipolar com a capacidade de dominar o espaço euro-asiático, projectar o poder russo e reforçar a sua posição internacional²⁰.

19 Sergey Lavrov, «World at a Crossroads and a System of International Relations for the Future», *Russia in Global Affairs*, 20 de setembro, 2019

20 Paul Stronsky e Richard Sokolsky, *Multipolarity in Practice: Understanding Russia's Engagement with Regional Institutions*, Carnegie Endowment for International Peace,

A Rússia abandonou a ideologia comunista e vincula-se internacionalmente através da venda de petróleo e de gás, o comércio de armas (no período 2017-2021 foi o maior exportador de armas apenas atrás dos Estados Unidos)²¹, e intervenções para consolidar-se geopoliticamente face a Washington e ter acesso a recursos ou recuperar a zona de influência soviética.

Foi o que fez na Geórgia em 2008 (intervindo militarmente e reconhecendo o separatismo da Abcásia e da Ossétia); na Síria, desde 2015, apoiando agressivamente o Presidente Bashar al-Assad de tal forma que conseguiu inclinar a guerra civil ao seu favor; anexando a Crimeia e ocupando com tropas e mercenários a zona leste da Ucrânia em 2014; e apoiando a repressão do governo ditatorial da Bielorrússia em 2020-2021 (em troca da utilização do seu território como plataforma para a invasão da Ucrânia). A invasão da Ucrânia em 2022 é uma continuação da guerra insurgente que tem fomentado nesse país desde 2014²².

Para o historiador Timothy Snyder, a vitória da Ucrânia (com a ajuda do Ocidente) e a derrota da Rússia (embora igual que outros comentadores não define o conceito de «vitória» em relação a Moscovo) é fundamental. Caso contrário:

Uma vitória russa reforçaria os fascistas e outros tiranos, bem como os niilistas que vêm a política como nada mais do que um espectáculo concebido pelos oligarcas para distrair os cidadãos comuns da destruição do mundo. Com esta guerra, noutras palavras, trata-se de estabelecer princípios para o século XXI. Trata-se de políticas de morte massiva e sobre o sentido da vida na política. Trata-se da possibilidade de um futuro democrático²³.

Washington DC, 20 de janeiro, 2020. <https://bit.ly/3YtwBQt>

21 SIPRI, SIPRI Yearbook 2022, Oxford University Press, Oxford, 2022. <https://bit.ly/3HZdGaJ>

22 Nicole Jackson, «Russia's Actions in post-Soviet Wars Provide Clues to its Brutal Ukraine Invasion», The conversation, 16 de março, 2022. <https://bit.ly/3YdtFrq>

23 Timothy Snyder, «Ukraine Holds the Future. The War Between Democracy and Nihilism», *Foreign Affairs*, setembro-outubro, 2022. <https://fam.ag/3JN4Azk>

Relações diversificadas e forças armadas

Moscovo (e a China) têm boas relações com a ditadura militar de Myanmar e com o regime autoritário da Coreia do Norte, e dedica especial atenção às relações com a Índia. A Rússia mantém também a sua aliança tradicional com Cuba, apoia os governos de Nicolás Maduro, na Venezuela, e de Daniel Ortega, na Nicarágua, e tem aumentado as suas vendas de armas na América Latina.

A guerra da Ucrânia tem servido para reforçar as relações entre a Rússia e o Irão. Ambos os países são parceiros do regime do presidente sírio Bashar al-Assad. O Irão, explica Lina Kahtib, directora da área dedicada ao Médio Oriente da Chatham House, também se pode vangloriar de ter desenvolvido uma tecnologia de drones de classe mundial, apesar das sanções ocidentais, um facto que coloca dilemas de segurança a Israel e aos países do Golfo Pérsico. Os dois países também estão a aprofundar os seus vínculos económicos. Em setembro, o Irão pediu para ser membro da Organização de Cooperação de Shangai (SCO), da qual a Rússia é membro-fundador, e Moscovo e Teerão assinaram vários acordos bilaterais a nível económico, em 2022. Apesar destes vínculos, a Rússia tem programas de cooperação com Israel²⁴.

Moscovo tem levado a cabo nos últimos vinte anos uma reforma e modernização das suas forças armadas, mas também recorre a paramilitares e mercenários para formas de "guerras híbridas". Na África Subsariana apoia vários governos ou partes em diversos conflitos com mercenários do Grupo Wagner, uma organização de segurança privada que, na verdade, é um ramo das forças de segurança do governo russo. O Grupo Wagner oferece serviços de segurança a governos de países do Sul para benefício da diplomacia de Moscovo, e é parte das economias ilícitas de recursos naturais na República Centro-

²⁴ Lina Khatib, «Iran and Russia's 'Partnership of Convenience' Expands to Ukraine», *World Policy Review*, 25 de outubro, 2022. <https://bit.ly/3xkvWp7>

-Africana, no Mali, na Líbia e em Moçambique. Desde a sua fundação em 2014 tem actuado, de igual forma, na Crimeia, a região do Donbass na Ucrânia e na Síria²⁵.

A Guerra da Ucrânia revela uma discrepância entre as intenções do presidente Putin, o impacto económico negativo que a guerra lhe está a causar, e a real capacidade da Rússia para reconquistar e dominar Estados que outrora fizeram parte da URSS ou estavam sob a sua influência. Um controlo imperial ao estilo antigo, com presença militar e governos títeres - como o que tinha a URSS sobre a Europa de Leste - é actualmente difícil ou impossível de impor a países que têm muitos e diversos vínculos com a Europa, os Estados Unidos e o resto do mundo, que são membros da OTAN ou da UE e cujas populações, como vemos no caso ucraniano, rejeitam a Rússia.

O poder imperial mais eficaz que os Estados Unidos tiveram no século XX sobre vários países do mundo foi conseguido através do controlo da economia, o comércio e as relações com as elites políticas, e não necessariamente as intervenções militares (embora as tenha utilizado em várias ocasiões). Como explica Mark Galeotti, Putin está interessado em que a Rússia seja respeitada como potência, antes que em travar guerras com o fim de voltar a ser um império²⁶.

Na Líbia, a falta de interesse dos EUA, ou de uma definição sobre os seus interesses, vai em paralelo com a política de Moscovo de desenvolver projectos de infra-estruturas e promover a venda de armas e produtos agrícolas. Procura também exercer um maior controlo sobre o fluxo de hidrocarbonetos para o Sul da Europa e ter acesso geoestratégico para a África Subsaariana. A Líbia ocupa também uma posição-chave no flanco sul da OTAN²⁷.

25 Declan Walsh, «Es una jugada de poder: la expansión del Grupo Wagner respalda la influencia rusa en África», *The New York Times* (em espanhol), 1 de junho, 2022.

26 Mark Galeotti, *Tenemos que hablar de Putin*, Capitán Swing, Madrid, 2022, pp. 39-47.

27 Jalel Harchaoui, «The Pendulum: How Russia Sways its Way to More Influence in Libya», *War on the Rocks*, 7 de janeiro, 2021. <https://bit.ly/3Xbq2RF>

A política externa de Moscovo combina o uso da informação (redes sociais e ciberataques) para desestabilizar os governos ocidentais, o apoio a partidos políticos de extrema-direita, a formação de alianças através da venda de armas, fomentar tensões étnicas nos Balcãs e noutras locais e, no caso da América Latina, utilizar o seu apoio à Venezuela e a Cuba para ter presença numa região tradicionalmente controlada pelos EUA²⁸.

No que respeita à política externa e de defesa, está em curso um debate entre os principais grupos de reflexão desse país (como o Valdai Club e o Russian International Affairs Council) que também se manifesta nas declarações dos ministérios da Defesa e dos Negócios Estrangeiros e do próprio presidente Putin. Os principais temas do debate são a crise do multilateralismo liberal e como seria uma nova ordem global, as possibilidades de contar com diversas relações bilaterais com grandes potências, o futuro das relações com a Europa, os Estados Unidos e a China, e as formas que poderá adoptar a transição de uma ordem para outra²⁹.

Reverendo as relações entre Washington e Moscovo desde 1989, a historiadora da Universidade John Hopkins, Mary Elise Sarotte escreve que quiçá estamos a esquecer que:

apesar de todos os problemas que se seguiram ao colapso soviético, a Rússia continuou a ser uma potência de tipo mundial, com uma vasta massa terrestre, recursos naturais abundantes, e um enorme arsenal militar e nuclear estratégico. E foi fácil ignorar a seriedade com que Putin estava a encarar o conflito com o Ocidente em relação ao futuro da Ucrânia e o quanto desejava recriar a linha de controlo de Moscovo³⁰.

28 *The Return of Global Russia*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2022. <https://bit.ly/3IOfAYC>

29 Anton Barbashin e Alexander Graef, *Thinking Foreign Policy in Russia: Think Tanks and Grand Narratives*, Atlantic Council, Washington DC, 12 de novembro, 2019. <https://bit.ly/3XffOzw>

30 M.E. Sarotte, «Russia, Ukraine and the 30-Year Quest for a post-Soviet Order», *Financial Times*, 25 de fevereiro, 2022. <https://on.ft.com/3l9KsNn>. Sobre o final da Guerra Fria e as negociações entre Estados Unidos e Rússia, ver o seu livro *Not One*

Os dados sobre a perda de território que a Rússia tem sofrido na zona leste da Ucrânia devido à ofensiva do exército deste país em 2022, a necessidade de iniciar o recrutamento obrigatório de militares na reserva e o recurso a mercenários e prisioneiros para continuar a guerra coincidiriam com as análises que diagnosticam grandes debilidades por detrás do discurso de grande potência. Ao mesmo tempo, se no resultado da guerra se jogar a credibilidade de Putin, aumenta o perigo de que possa lançar uma forte ofensiva ou chegue inclusive a utilizar, como tem ameaçado, uma arma nuclear tática. Moscovo dificilmente se arriscaria a utilizar uma arma nuclear de longo alcance ou estratégica que atingisse os Estados Unidos (país que conta com superioridade neste tipo de arsenal em relação à Rússia), mas poderia utilizar uma arma de curto alcance ou tática. Segundo Patricia Lewis, directora do programa de segurança internacional da Chatham House, consideraria que se trata de «uma arma convencional que não ultrapassa o limite do nuclear»³¹.

Inch, Yale University Press, Yale, 2022.

31 «Ukraine War: Could Russia Use Tactical Nuclear Weapons?», BBC World, Londres, 25 de setembro, 2022. <https://bbc.in/3RAplkR>

CAPÍTULO 8. UM MUNDO DE DESAFIOS PARA A UE

Há vinte anos atrás a Professora Hazel Smith questionou-se sobre se a União Europeia (UE) tinha uma política externa, o que era e o que fazia. Na sua análise, que ainda hoje é válida, respondeu que sim tinha, que era diversificada e multifacetada, e que no futuro teria que se definir, especialmente em relação aos Estados Unidos, à Rússia e aos países do Sul. Agora, a China e os países emergentes devem ser acrescentados à lista¹.

A União Europeia (UE) é uma potência económica, geográfica e demográfica, com forte legitimidade pelos valores democráticos e pelo sistema de liberdades que a inspiram. Não é uma potência militar nem nuclear, ao contrário dos Estados Unidos, da China e da Rússia, embora a França, um dos seus membros, possua este tipo de armas. É promotora do sistema multilateral, do liberalismo político e defende, com a sua própria existência, valores pós-nacionalistas em torno de objectivos comuns.

Em relação a uma série de questões, no entanto, os valores e normas que inspiraram a criação da UE no decurso dos primeiros anos da Guerra Fria, estão em retrocesso e colidem com as suas práticas, como ocorre com as respostas à imigração: a deslocação efectiva da fronteira sul, levando a que Bruxelas deixe o controlo e o destino de dezenas de milhares de imigrantes e requerentes de asilo nas mãos das autoridades turcas, líbias e marroquinas. Deste modo, a UE entra em contradição com a legislação internacional sobre direitos humanos, as convenções sobre refúgio e asilo, e a protecção das pessoas².

1 Hazel Smith, *European Union Foreign Policy. What It Is and What It Does*, Pluto Press, Londres, 2002.

2 Joana Abrisketa, *Rescate en el mar y asilo en la Unión Europea*, Thompson-Reuters-Aranzadi, Navarra, 2020; Rafael Vilasanjuán, *Las Fronteras de Ulises*, Debate, Barcelona, 2021; Annegret Bendiek e Raphael Bossong, «Shifting Boundaries of the EU's Foreign and Security Policy», SWP, Berlim, 25 de setembro, 2019. <https://bit.ly/3XaHW6M>

A guerra na Ucrânia veio, uma vez mais, sublinhar a necessidade de a UE contar com uma política de segurança e defesa comum, uma questão que tem vindo a ser discutida há décadas e uma das mais difíceis de acordar entre os Estados-Membros. Desde a sua criação, a UE tem estado sob a protecção dos Estados Unidos, no quadro da OTAN, para a sua segurança. Entre Washington e Bruxelas tem havido uma relação em que a Europa, ciclicamente, especialmente pela iniciativa da França, propõe-se desenvolver o seu próprio sistema de defesa, com maiores ou menores conexões à Aliança Atlântica, e Washington exige aos europeus que aumentem as suas despesas militares e assumam a sua própria defesa. Mas na Europa nunca se decidem a suspender ou reformar a relação de dependência em relação aos Estados Unidos, e os governos deste último país sempre quiseram que a Europa gastasse mais (e comprasse mais equipamento produzido pela sua indústria de defesa), sem se tornarem totalmente independentes. De facto, apesar da autonomia estratégica europeia que a UE apresentou após a invasão russa na Ucrânia, a política da UE está no final de 2022 mais centrada no aumento dos orçamentos militares e em seguir a liderança dos Estados Unidos na guerra nesse país, do que em prosseguir com o difícil debate sobre a necessidade de contar com uma política de segurança própria baseada em valores e normas projetados internacionalmente³. Na sua explicação sobre o Plano Estratégico da UE, aprovado em março de 2022⁴, Josep Borrell, Alto representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, referiu que:

O objectivo do Plano Estratégico é transformar a UE num provedor de segurança mais forte e capaz. A UE deve ser capaz de proteger os seus cidadãos e contribuir para a paz e a segu-

3 Niamh Ní Bhriain, «Ukraine. Hold Fire – Why We Must Reject Militarism for Peace», Transnational Institute, Amsterdam, 28 de julho, 2022. <https://bit.ly/3HFWV2Z>

4 A Strategic Compass for Security and Defense, European Union External Action Service, 24 de março, 2022. <https://bit.ly/3Hz5tsq>

rança internacionais. [...] Este Plano Estratégico reforçará a autonomia estratégica da UE e a sua capacidade de trabalhar com os seus parceiros para proteger os seus valores e interesses.

Uma União mais forte e mais capaz em matéria de segurança e defesa contribuirá de forma positiva para a segurança transatlântica e mundial, em complementaridade com a OTAN, que continua a ser a base da defesa colectiva dos seus membros⁵.

Por sua vez, num importante discurso proferido em Praga em Agosto de 2022, o chanceler alemão Olaf Scholz expressou diplomaticamente a sua preocupação com o facto de Washington dar prioridade à confrontação com a China e à sua presença na Ásia e apresentou as grandes linhas da sua política para e com a Europa, afirmando que

A OTAN continua a ser o garante da nossa segurança. No entanto, também é correcto dizer que cada avanço, cada passo no sentido de uma maior compatibilidade entre as estruturas de defesa europeias no quadro da UE, fortalece a OTAN. Deveríamos aprender lições do que aconteceu no Afeganistão no verão passado (2021). No futuro, a UE deve estar em condições de responder com rapidez e eficácia. Por conseguinte, a Alemanha trabalhará com outros parceiros europeus para garantir que a equipa de mobilização rápida projetada pela UE esteja pronta a ser destacada em 2025, e fornecerá as tropas principais para o efeito. Isto requer uma estrutura clara de comando e controlo⁶.

5 Josep Borrell, «Una Brújula Estratégica para reforzar la seguridad y la defensa de la UE en el próximo decenio», Conselho da União Europeia, 21 de março, 2022. <https://bit.ly/3I2qZqN>. Ver documentos relacionados em <https://bit.ly/3JMB901>.

6 Discurso do Chanceler da República Federal da Alemanha, Olaf Scholz na Charles University, Praga, 29 agosto 2022- Governo da República Federal da Alemanha, <https://bit.ly/3JOdn44>

Na indústria militar europeia, entretanto, há o receio de que os fundos destinados por Bruxelas para potencializar o sector acabem por beneficiar largamente os fabricantes de armas dos Estados Unidos⁷.

As dificuldades

Esta organização constituída por 27 Estados enfrenta sérias dificuldades. Em primeiro lugar, devido à sua dupla natureza, supranacional e intergovernamental. Supranacional: representadas pela Comissão e o Parlamento Europeu (defesa dos interesses da UE). Intergovernamental: o Conselho está encarregue de defender os interesses dos Estados. É a este nível que são tomadas as decisões em matéria de política externa, de segurança e de defesa.

Em segundo lugar por diversas questões internas: falta de acordo sobre como avançar para uma parceria pós-nacional com os Estados que cederam poder a Bruxelas, mas que ainda preservam as suas soberanias; tensões sobre as políticas comerciais, especialmente em relação ao poder de Bruxelas sobre os Estados; o Brexit; as desconfianças em relação ao poder da Alemanha; disputas entre os Estados-Membros com governos autoritários e democráticos; a ascensão de partidos, governos e movimentos de extrema-direita que colocam em causa o seu funcionamento; e diferenças entre os Estados sobre como gerir assuntos como a crise dos refugiados ou sobre as alternativas perante a dependência do gás russo. A UE importa 90% do gás que consome. Até à guerra na Ucrânia, a Rússia fornecia cerca de 45% dessas importações. Igualmente, 25% das importações de petróleo e 45% das importações de carvão provêm da Rússia.

⁷ Sylvia Pfeifer e Henry Foy, «Europe's Defence Sector: Will War in Ukraine Transform its Fortunes?», *Financial Times*, 18 de julho, 2022. <https://on.ft.com/3ljmuQ4>

A definição da política externa da UE enfrenta outros problemas que dificultam o seu avanço. O princípio da unanimidade entre 27 países bloqueia, no mínimo atrasa, a tomada de decisões. A divisão de funções entre o Conselho Europeu, a Comissão Europeia e o Serviço Europeu para a Acção Externa (EEAS, nas suas siglas em inglês) não está claramente definida e competem frequentemente entre si. Mais grave ainda é o facto de os Estados-Membros executarem as suas próprias políticas externas, por vezes contrárias às decisões e aos valores da UE. Um exemplo é a venda de armas a governos que violam os direitos humanos, condenados por Bruxelas, mas cortejados por alguns Estados⁸. Estas práticas deslegitimam a UE e mostram um abismo entre o seu discurso político e as suas acções⁹.

Um outro factor de tensão é a recusa (ou as preferências) de alguns Estados-Membros em prosseguir com a política de alargamento da União, devido aos elevados custos que supõe. Este facto tem colidido com o interesse da Ucrânia em aderir à UE. Em Dezembro de 2016, o Conselho Europeu aprovou que não seria proposta a adesão deste país. Mas em Junho de 2022 a Comissão aprovou o início do processo de adesão, que implica que a Ucrânia execute uma série de reformas muito ambiciosas e difíceis de realizar enquanto está em guerra. Esta célere adesão gera tensões entre os membros que pretendem fazer pressão ou vetar, de acordo com os seus interesses nacionais, as candidaturas da Turquia, da Sérvia, de Montenegro, da Macedónia do Norte, da Albânia, da Ucrânia, da Moldávia, mais a Bósnia-Herzegovina e o Kosovo, que são potenciais candidatos.

8 Stefan Lehne, «Making eu Foreign Policy Fit for a Geopolitical World», *Carnegie Europe*, Bruxelas, 14 de abril, 2022. <https://bit.ly/3DH4SUv>

9 Karen E. Smith, «The European Union in an Illiberal World», *Current History*, março, 2017. <https://bit.ly/3X9hFG6>

Fronteiras conflituosas

A definição e implementação de uma política externa e de defesa comum requer fundos (que foram aumentados e aprovados na sequência da guerra na Ucrânia), o reforço da indústria militar própria (que beneficia com o aumento dos orçamentos militares)¹⁰, e acordos entre os Estados-Membros para definir, especialmente, os cenários de segurança e como redefinir a relação com a OTAN e os Estados Unidos.

Os cenários de segurança são complexos. Geograficamente próximos estão vários países na Europa de Leste que arrastam consigo a pobreza, o subdesenvolvimento, a corrupção, que desejam fazer parte da UE, e que mantêm ou receiam as relações com a Rússia. Os Balcãs ainda continuam numa situação frágil depois da guerra da década de 1980. A Ásia Central é também uma zona conflituosa, que desde a década de 1990 tem merecido mais atenção por parte da UE¹¹.

O Mar Mediterrâneo é uma fronteira com o Sul e o Leste, com Estados com políticas externas complexas, como Israel e a Turquia. É também a principal rota através da qual dezenas de milhares de emigrantes de várias partes do mundo chegam ou tentam chegar à Europa. O Mediterrâneo é a porta de entrada para um dos mais sérios problemas políticos que a UE enfrenta: gera tensões entre os valores que proclama e a pressão de uma parte das sociedades e políticos para encerrar as fronteiras; e provoca choques entre os Estados-Membros sobre a forma de o gerir.

A instabilidade estrutural e guerras no Médio Oriente (Síria e Iémen, instabilidade do Estado iraquiano), o conflito israelo-palestiniano, a profunda fragilidade estatal do Líbano, a ditadura altamente repressiva no Egipto; o Irão, o seu programa nuclear e a sua influência regional no confronto com Israel e Arábia Saudita, entre outros factores.

¹⁰ Niamh Ní Bhriain, «Hold Fire», op. cit.

¹¹ European Union, External Action, EU-Central Asia relations. <https://bit.ly/3wZbwSn>

O Norte de África está fustigado pela guerra civil na Líbia, a instabilidade na Argélia, a fragilidade do processo democrático na Tunísia, e a complicada relação que a França e a Espanha mantêm com Marrocos, onde estão em jogo questões como a migração, o comércio e o Saara Ocidental.

Na segunda linha mediterrânica emerge o conflito violento do Sahel. E dentro da Europa, o terrorismo do Estado Islâmico e de indivíduos têm impactado na Alemanha, Espanha, França, Bélgica e outros países na última década.

A parceria com a OTAN sob a liderança dos Estados Unidos tem levado também a Europa a participar em operações fora do espaço europeu, nomeadamente no Afeganistão (2001–2021) e no Iraque (de 2003 a 2011), carregando o fracasso de ambas.

A fim de proteger os seus interesses (trajectos comerciais) nas águas internacionais a União Europeia tem realizado também as operações ATALANTA, EUTM Somália e EUCAP Somália (actualmente prolongadas até 2024) no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa ao longo da costa desta e no Corno de África.

Para além da proximidade geográfica, existe sempre a expectativa de que a União Europeia e os seus valores de democracia e defesa dos direitos humanos possam equilibrar o poder dos Estados Unidos na América Latina. Isto, de uma perspectiva latino-americana não se tem concretizado. Nos últimos 20 anos, a Europa tem estado ocupada com outras questões, particularmente com o Médio Oriente e o Afeganistão, a migração e a Rússia. Paralelamente, o papel dos Estados Unidos tem vindo a mudar desde o fim da Guerra Fria, deixando de lado as intervenções militares e as conspirações para derrubar governos, e adoptando políticas selectivas nas suas alianças na região, especialmente, com o México e a Colômbia por assuntos como a deslocalização da produção de bens no primeiro país, a migração e o crime organizado.

E se os Estados Unidos abandonam a Europa?

Washington tem proporcionado a defesa estratégica da Europa com as suas armas nucleares desde o fim da Segunda Guerra Mundial e a criação da OTAN. O debate sobre a maior ou menor dependência de Washington, e sobre a capacidade de contar com uma defesa autónoma, tem estado presente ao longo de meio século. Actualmente, as circunstâncias internas dos EUA e as mudanças no sistema internacional exigem uma análise mais profunda sobre esta questão.

Em agosto de 2022, o prestigiado analista do Financial Times Martin Wolf analisou a tendência autoritária do Partido Republicano dos EUA e a possibilidade de que Washington venha a ter um regime autoritário em 2024, e colocou questões dramáticas:

O que é que uma segunda administração Trump deste tipo significaria para o mundo? O que é que significaria sobretudo para os seus aliados? O que significaria para a credibilidade residual do sistema económico internacional liberal uns Estados Unidos governados por um nacionalista da América First com (uma) administração (autocrática e corrupta)? [...] O que é que isso significaria para a cooperação mundial? «Nada de bom» é a resposta a todas estas perguntas. É provável que o fim da «excepcionalidade dos Estados Unidos» signifique a formação de espaços de interesse distintos como base da ordem global. Alguns podem gostar disso. Mas também seria uma transformação – catastrófica, na minha opinião – para um mundo de despotismo¹².

Se em 2024 Trump ou um dos seus discípulos ultranacionalistas e que se manifestam contra o multilateralismo ocupar a Casa Branca, a política externa e de defesa dos Estados Unidos voltaria a ser imprevisível e caótica, propensa a abandonar parte dos seus compromissos internacionais, ou a alterá-los,

¹² Martin Wolf, «A Second Trump Term Would Imperil the Republic», Financial Times, 23 de agosto, 2022. <https://on.ft.com/3JRkRDr>

simpatizando com regimes autoritários como o de Moscovo. A Europa poderia então encontrar o seu principal aliado a fechar-se sobre si próprio e com sérios problemas com o seu agressivo vizinho russo. No caso da Ucrânia, um governo Republicano isolacionista em Washington poderia negociar o fim da guerra com a Rússia sem considerar Kiev e Bruxelas. Esta é uma preocupação entre alguns governos europeus. Vários deputados e senadores republicanos já estão a defender que os Estados Unidos estão a gastar demasiados recursos nessa guerra em vez de os utilizar para resolver os problemas internos do seu país¹³.

Por outro lado, o projecto de rearmamento europeu de "autonomia estratégica" proposto pelo Presidente francês Macron e liderado por Borrell demorará entre uma a duas décadas, dependendo dos tipos de armamento com que a UE tenciona equipar-se. Isto no domínio estritamente militar. Quanto às divergências em relação à proposta de uma política de segurança comum por parte de Estados com interesses nacionais contraditórios não se perspectiva uma solução no futuro previsível¹⁴.

Os falcões pressionam a Europa

Quando uma grande potência entra em declínio nem sempre o faz de forma pacífica, como o demonstraram os impérios britânico, francês e português, entre outros. Washington poderia embarcar numa política de longo alcance de tensão máxima com a Rússia, e exigir que a Europa aumente as suas despesas militares e que seja a força de choque na pressão sobre

13 Ver, por exemplo, um panorama em perspectiva Julian Muller-Khaler, «What if American Democracy Dies?», DGAP Memo, German Council on Foreign Relations, Berlin, janeiro 2023. <https://bit.ly/3JRkWXL>. Ver também Haley Britzky «Poll finds Republican support for us aiding Ukraine's war effort against Russia is declining», CNN Politics, 6 de dezembro, 2022. <https://cnn.it/3x48hcm>

14 Dirk Kurbjuweit e Ralf Neukirch, «Europe Has to Learn to Defend Itself, But How?», *Der Spiegel*, 9 de junho, 2022. <https://bit.ly/40tmAVj>

Moscovo. A guerra na Ucrânia já está a dar origem nos EUA, a opiniões como as da analista política Anne Applebaum e Elliot A. Cohen, professor na School of Advanced International Studies da Universidade John Hopkins que exigem um alinhamento europeu total¹⁵. O politólogo Timothy Garton Ash também entende que este não é o melhor momento para abrir negociações com Putin¹⁶.

Para Cohen, o armamento da Ucrânia e as sanções contra a Rússia são duas partes de uma estratégia que deve incluir um forte rearmamento da Europa sob a liderança dos EUA (com a Polónia no centro), e preparar-se para um confronto a longo prazo. Por sua vez, estes analistas rejeitam, tal como Garton Ash, que se negocie um cessar-fogo com a Rússia na Ucrânia, pois acreditam que isso daria a Moscovo tempo e espaço para reagrupar as suas tropas numa fase (fim de 2022) em que não aparenta estar a ganhar a guerra.

A linha seguida por Biden e pelos seus secretários de Estado e da Defesa tem muitas semelhanças com esta posição, contrária à opinião de outros especialistas que consideram imprescindível um cessar-fogo e promover negociações para travar os custos humanos e em infra-estruturas que sofre a Ucrânia¹⁷. Entretanto, o Presidente Macron declarou em Junho de 2022, que «não devemos humilhar a Rússia, para que no dia em que terminarem os combates possamos construir uma saída através dos canais diplomáticos».

Washington, salienta Cohen, poderia transferir massivamente armas para os seus aliados e preparar os meios para uma batalha ideológica e mediática:

15 Anne Applebaum, «It's Time to Prepare for a Ukrainian Victory», *The Atlantic*, 11 de setembro, 2022. <https://bit.ly/4OBL7Y2>

16 Timothy Garton Ash, «The Best Path to Peace is Not Talks with Putin, but Helping Ukraine to Win this War», *The Guardian*, 23 de novembro, 2022. <https://bit.ly/3x3lz>

17 Ver, por exemplo, Hrair Balian, «A Window has Opened to End the War in Ukraine», *Responsible Statecraft*, 8 de agosto, 2022. <https://bit.ly/3x1C0Cw>

O caminho que o Ocidente deve seguir, continua ele, conduzirá ao colapso do regime de Putin ou ao enfraquecimento a longo prazo da capacidade e o apetite por uma guerra agressiva do Estado russo. [...] A trajetória é clara, mas ainda não sabemos quão frágeis são o exército e a economia russos. O colapso poderia demorar semanas, meses ou anos, pelo que será necessária a persistência¹⁸.

Tanto o abandono parcial dos Estados Unidos dos seus compromissos de segurança para com a Europa como a exigência de que a Europa esteja na primeira linha da Guerra Fria com a Rússia são opções estratégica, política e economicamente complexas. Como salienta Tsoukalis, «com a guerra na Ucrânia, a Europa abandonou o seu objectivo de autonomia estratégica ou ao menos, por enquanto, deixou-o em suspenso. Porque quanto mais perigoso for o perigo do Leste, mais evidente é a fraqueza da Europa e maior a sua dependência em relação ao seu principal aliado transatlântico. Ao mesmo tempo, os falcões estão a crescer no seio da aliança»¹⁹. Mas esta guerra deveria servir para que a Europa inicie um debate e uma reflexão sobre a sua relação futura com a Rússia, um vizinho com o qual terá de conviver. Apostar no futuro com o rearmamento e a esperança de que Putin seja destituído através de um golpe de Estado não é uma política consistente.

A Rússia: imaginar uma relação futura

A Rússia é um dos desafios mais sérios e complexos para a Europa a médio e longo prazo. Esse país gigantesco possui enormes fontes energéticas e armas nucleares, não respeita o Direito Internacional e promove uma ordem multilateral diferente,

18 Eliot A. Cohen, «The Strategy That Can Defeat Putin», *The Atlantic*, 7 de março, 2022. <https://bit.ly/3ldtWf>

19 Loukas Tsoukalis, «The European Union in the world 2023», *Special Issue: eliamep Outlook, Predictions for 2023*, Hellenic Foundation for European & Foreign Policy, 30 de dezembro, 2022. <https://bit.ly/3XaK4LO>

é um aliado da China e mantém laços económicos e militares com potências emergentes, como a Índia. Culturalmente, o nacionalismo russo (com diferentes orientações, incluindo uma versão apocalíptica antiliberal), com alianças e afinidades na Bielorrússia, na Hungria e noutros países do antigo espaço soviético, desafia também a ordem liberal europeia, e incentiva as «guerras culturais» antidemocráticas da extrema-direita dos Estados Unidos e em vários países europeus e no restante mundo.

Como referem Maxine David e Tatiana Romanova, coordenadoras do Routledge Handbook sobre as relações da UE com a Rússia, apesar dos vínculos entre ambos ser de grande confrontação, o nível de proximidade cultural e o contacto constante ao longo das fronteiras, significa que os Estados da UE não têm outra alternativa senão repensar as relações com a Rússia, mesmo numa altura em que se encontram em lados opostos de uma guerra convencional massiva²⁰.

Alexander Clarkson, do King's College (Londres) considera que, embora a UE deva tomar medidas para dissuadir a Rússia de uma nova aventura como a da Ucrânia, tem de procurar canais de diálogo e preparar cenários para o caso de surgirem mudanças políticas democratizadoras nesse país, ao mesmo tempo que deve adoptar políticas preventivas para evitar uma ruptura do Estado. O colapso da Rússia, com as suas múltiplas identidades e a posse de armas nucleares seria um grave perigo para a Europa²¹.

Desde o início da Guerra Fria, houve sectores nos Estados Unidos que promoveram e defenderam a guerra contra a URSS. As políticas de desanuviamento e normalização com a Europa de Leste (Ostpolitik) promovidas pelo então Chanceler Willy Brandt a partir de 1969, favoreceram a inexistência de uma

20 Tatiana Romanova e Maxine David (Eds.), *The Routledge Handbook of eu-Russia Relations: Structures, Actors, Issues*, Routledge, Abingdon, 2021.

21 Alexander Clarkson, «The eu Needs to Start Planning for 'the Day after Putin' in Russia», *World Policy Review*, 18 de maio, 2022. <https://bit.ly/3XaUGKH>

guerra entre a OTAN e o Pacto de Varsóvia e abriram espaço para a democratização na Europa de Leste. Durante este período foram negociados acordos de controlo de armas nucleares e convencionais, houve uma maior tolerância em relação a existência do capitalismo e do comunismo em ambos os lados, e diminuiu a rígida interpretação de que tudo o que acontecia no planeta era parte da Guerra Fria²².

Os actuais apelos para derrotar a Rússia e não negociar sobre a guerra na Ucrânia, tanto dos Estados Unidos, que estão a milhares de quilómetros de distância da frente de guerra, como dos sectores europeus, representam um grave perigo que deve ser analisado e ponderado. É compreensível que essa seja a posição assumida pelo governo de Kiev, mas preservar a segurança europeia não significa necessariamente ceder perante Moscovo, nem abandonar o compromisso com a Ucrânia, nem aceitar as violações do Direito Internacional e os crimes de guerra cometidos pela Rússia.

Os dilemas com a China

É também um dilema muito forte para a Europa definir a sua relação com a China. Em 2021, esse país foi o terceiro parceiro mais importante para as exportações de bens da UE (10,2 %). Foi precedido pelos Estados Unidos (18,3%) e pelo Reino Unido (13%), seguidos pela Suíça (7,7%) e Rússia (4,1%). No mesmo ano, foi o maior parceiro nas importações de bens da UE (22,4%), seguido dos Estados Unidos (11%), a Rússia (7,5%), o Reino Unido (6,9%) e a Suíça (5,9%).

Em 2011, a UE registou um défice comercial com a China de 129.000 milhões de euros. O défice comercial manteve-se ao longo de todo o período e atingiu 249 mil milhões de euros em 2021. Tanto as exportações como as importações da China aumen-

²² Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War*, Verso Books, Londres, 1983, p. 10. Ver Colin Brown e Peter J. Mooney, *Cold War to Détente 1945-1980*, (Segunda edição), Heinemann Educational Books, Londres, 1982, pp. 140 e ss.

taram entre 2011 e 2021. As exportações da UE para a China alcançaram o seu valor máximo em 2021 (233.000 milhões de euros), tal como as importações da UE provenientes da China (472.000 milhões de euros)²³.

Enquanto os Estados Unidos desenvolvem uma política de pressão sobre a China, vários governos, empresas e sectores financeiros europeus têm interesse em manter uma posição de equilíbrio entre a aliança com Washington na OTAN e os benéficos vínculos com a China. Em Novembro de 2022, o governo alemão viu-se confrontado com este dilema. O chanceler social-democrata Olaf Scholz deslocou-se a Pequim com uma delegação empresarial para concluir vários acordos, entre outros, ceder o uso de parte do porto de Hamburgo à empresa chinesa Cosco, e promover a relação comercial entre os dois países.

A visita foi publicamente criticada. Por exemplo, o colunista Stéphane Lauer, no *Le Monde*, considera que se trata de uma quebra da solidariedade entre os aliados ocidentais «numa fase em que os Estados Unidos tencionam desvincular a sua economia da China, e a União Europeia (UE) procura distanciar-se de um regime cujas tendências são cada vez mais duras». «Isto é, escreveu, um cinismo comercial, uma ingenuidade assombrosa, um alegado interesse próprio ou grave falta de visão geopolítica de Berlim?»²⁴. Lauer cita exemplos como a grande exportação de automóveis BMW, Mercedes e Volkswagen, que realizam 30 a 40% das suas vendas na China.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros alemão (controlado pelo Partido Verde na coligação governamental) apresentou um documento interno ao Chanceler afirmando que a cessação à Cosco «alarga desmesuradamente a influência estratégica

23 China-eu - International Trade in Goods Statistics, Eurostat, Bruselas, fevereiro, 2022. <https://bit.ly/40yopA6>

24 Stéphane Lauer, «While Europe Seeks to Distance Itself from China, Germany Seems in Favor of Business as Usual», *Le Monde* (Edição em inglês), 29 de novembro, 2022. <https://bit.ly/3lhaQEZ>

da China nas infraestruturas de transporte alemã e europeia, bem como a dependência da Alemanha em relação à China». E assinala «os riscos consideráveis que surgem quando os elementos das infra-estruturas de transportes da Europa estão influenciadas e controladas pela China, enquanto a própria China não permite que a Alemanha intervenha nos seus portos»²⁵.

Para Loukas Tsoukalis, um especialista grego em assuntos europeus, «a Alemanha tentou, até há pouco tempo, tirar partido do melhor de todos os mundos: o apoio da OTAN e dos Estados Unidos para a sua segurança, mantendo laços privilegiados com a Rússia e sendo o maior exportador europeu para a China (metade das exportações europeias para este país são alemãs)». Num sistema internacional em rápida mutação, e com tensões crescentes entre os Estados Unidos, por um lado, e a China e a Rússia, por outro, manter esse equilíbrio é uma tarefa muito difícil²⁶.

A diplomacia norte-americana também fez saber aos aliados europeus e ao Canadá que espera mais pressão da parte destes sobre a China. Por ocasião da reunião da OTAN em Bucareste, em Novembro de 2022, Washington recordou aos seus parceiros que a Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos define a China como o principal adversário, embora, de momento, se tenham que ocupar com a Guerra na Ucrânia. De igual forma, que os aliados chegaram a acordo sobre um novo Conceito Estratégico da Aliança em Junho de 2022 em Madrid, que prevê reforçar a segurança na região da Ásia-Pacífico. Esta posição dos Estados Unidos cria problemas especialmente para a Alemanha e para a França, visto que tentam evitar um alinhamento, que os coloque contra a China²⁷.

25 «German Go-ahead for China's Cosco Stake in Hamburg Port Unleashes Protest», Reuters, 26 de outubro, 2022. <https://reut.rs/3Xig4hq>

26 Loukas Tsoukalis, *Europe's Coming of Age*, Wiley, Oxford, 2022, p.169. (Edição em Kindle)

27 Henry Foy e Demetri Sevastopulo, «Washington Steps Up Pressure on European Allies to Harden China Stance», Financial Times, 29 de novembro, 2022. <https://on.ft>.

Tensões entre os aliados

Os impactos da guerra na Ucrânia e algumas políticas da Administração Biden estão a gerar tensões entre a Europa e os Estados Unidos. O governo francês considera que o impacto da guerra – em particular as consequências das sanções contra a Rússia –, é mais forte na Europa do que nos EUA. Os preços de energia aumentaram mais no lado europeu. Paris considera que a inflação será agravada pela deslocalização de indústrias atraídas pelos generosos subsídios pagos pela administração dos EUA ao abrigo da Lei de Redução da Inflação (IRA), que entrará em vigor a 1 de Janeiro de 2023.

Trata-se de um plano de investimento de 394.000 milhões de dólares aprovado pelo Congresso dos EUA para ajudar a sua indústria na transição energética. Um possível impacto secundário será a discriminação dos produtos europeus. O Presidente Macron considera-a contrária às regras da Organização Mundial do Comércio (OMC). De facto, nos círculos europeus, existe uma incerteza considerável sobre a fiabilidade dos Estados Unidos como aliado comercial. A citada Lei de Redução da Inflação coloca os europeus em desvantagem. A Secretária do Tesouro dos EUA, Janet Yellen, propõe à Europa e aos países da Ásia, a construção de cadeias de abastecimento conjuntas com o fim de criar trocas comerciais que evitem a China e a Rússia. Mas isto é incómodo para os países que não querem escolher entre os EUA e a China, ver capítulo 3. O correspondente do *Le Monde* em Londres pergunta: «poderá a Europa confiar realmente num parceiro que tem eviscerado a OMC, tem imposto regras unilaterais para os semicondutores e estabelecido um princípio de preferência nacional nas suas subvenções para a transição climática?»²⁸

[com/3Ywz0dk](https://bit.ly/3Ywz0dk)

28 Eric Albert, «WTO in crisis: Regulated globalization at risk after war, pandemic», *Le Monde* (Edição em inglês), 5 de janeiro, 2023. [https:// bit.ly/3HEX2AD](https://bit.ly/3HEX2AD)

«A gestão do IRA por parte dos EUA sem consultar as nações europeias dá a impressão de que a Europa pouco interessa a Washington», declarou ao Le Monde Elvire Fabry, investigadora do Instituto Jacques Delors, que recordou que, em 2021 os Estados Unidos fizeram um pacto com a Austrália e a Grã-Bretanha para a venda de submarinos de propulsão nuclear para o primeiro, substituindo a França, que já tinha um contrato assinado com Camberra²⁹.

Simultaneamente, aumentam as críticas na Europa, incluindo do presidente francês, devido ao elevado preço do LNG importado dos EUA para substituir parte do que se comprava à Rússia. A União Europeia está fixando um preço máximo que pagaria pelo gás russo, e as compras aos Estados Unidos e a outros fornecedores servem-lhe tanto para manter o abastecimento assim como instrumento de negociação perante Moscovo. Os Estados Unidos têm grandes reservas de LNG e podem tornar-se, segundo o The Economist, uma superpotência neste tipo de energia³⁰.

As empresas americanas alegam que o preço é inflacionado pelas empresas que o transportam através do Oceano Atlântico (incluindo a espanhola Naturgy, que quintuplicou os seus lucros em 2022 transportando gás a partir dos Estados Unidos). No entanto, os preços deste tipo de gás têm aumentado drasticamente ao longo deste ano devido à inflação nos Estados Unidos³¹.

No dia 9 de Novembro, a Comissão Europeia propôs «uma nova regulação temporária de emergência para acelerar a implantação de fontes de energia renováveis». Junto com a di-

29 Claire Gatinois e Philippe Ricard «Macron Visits the United States as a ‘Non-aligned Ally’», Le Monde (Edição em inglês), 30 de novembro, 2022. <https://bit.ly/3DLdbyH>

30 «Can American Liquefied Natural Gas Rescue Europe?», The Economist, 10 de novembro, 2022. <https://econ.st/3I4ABRS>

31 America Hernández, «Why Cheap us Gas Costs a Fortune in Europe», 15 de novembro, 2022. <https://politi.co/3jzcvp2>; Ver Ignacio Fariza, «EEUU se consolida como primer proveedor de gas a España, en detrimento de Argelia», El País, 9 de julho, 2022. <https://bit.ly/3XigFja>

versificação do abastecimento e da poupança de energia, «a implantação de mais energias renováveis faz parte do plano da UE para acabar com a dependência dos combustíveis fósseis russos. As energias renováveis reduzem os «pré-requisitos» da UE em matéria de combustíveis fósseis nos sectores da energia, do aquecimento e da refrigeração, da indústria e dos transportes, tanto a curto prazo como no futuro»³².

Objectivos, valores

A Europa precisa de uma política de segurança e defesa, e energética, não só baseada no rearmamento e em torno da OTAN, mas também debatendo qual é a mais adequada para um soft power localizado perto da Rússia, da Turquia, do Médio Oriente, da Ásia Central e do Norte de África e do Sahel (uma zona que é também uma ponte para a Europa a partir da África Subsariana).

Tsoukalis considera que, para construir uma política de defesa e segurança comum, são necessários dois «pré-requisitos»:

contar com uma relação mais simétrica de ambos os lados do Atlântico e ter uma capacidade de defesa europeia credível no seio da OTAN. A Rússia de Putin tem inevitavelmente algo a dizer sobre isto, ainda que de forma indirecta. O ressurgimento da ameaça russa irá inevitavelmente empurrar as tropas para o outro lado sob a liderança dos Estados Unidos. Por outras palavras, as relações transatlânticas dependem crucialmente da percepção das ameaças provenientes do Leste³³.

O processo de contar com uma defesa comum não se constrói num dia (e, de facto, já dura há várias décadas) e implicará uma negociação com os Estados Unidos, o que significa que as posições de Washington mudarão consoante quem está no

32 REPowerEU: Commission Steps Up Green Transition Away from Russian Gas by Accelerating Renewables Permitting, Comisión Europea, 9 de novembro, 2022. <https://bit.ly/3DLT1Dw>

33 Tsoukalis, *Europe's Coming of Age*, p.163.

poder. Para esse país será o momento de decidir «se é do seu interesse a longo prazo contar com um aliado em situação de igualdade no velho continente no lugar de uma série de débeis protectorados que provêem relativamente pouco para a defesa coletiva, e que ocasionalmente fazem comentários desagradáveis»³⁴.

Mas também para os europeus é um processo imensamente complexo que inclui, além da negociação com Washington (o que é muito difícil devido, entre outras coisas, à posição dos países da Europa de Leste, devido à sua proximidade com a Rússia, de manter uma aliança forte com os Estados Unidos e a OTAN), alinhar os interesses e preferências geopolíticas e os orçamentos militares, redirecionar a compra massiva de armas aos Estados Unidos para os fornecedores europeus (e chegar a acordos entre as indústrias militares de países como a França e a Alemanha, que competem entre si), coordenar estratégias, evitar as duplicações e as fragmentações, e promover projectos comuns de fabrico de armas (como o continuamente adiado avião de combate alemão-francês-espanhol), entre outras questões. A coordenação logística entre os exércitos aparece, finalmente, como um dos problemas mais fáceis de abordar³⁵.

Projeção de poder e valores

A política externa e de defesa e segurança teriam de responder aos valores da UE, com base num consenso (difícil de alcançar) entre os seus membros, e não à visão de segurança e interesses dos Estados Unidos. Isto materializar-se-ia na sustentação, fortalecimento e modernização do sistema multilate-

³⁴ *Ibidem*, p.163.

³⁵ Clear Caulcutt, Hans von der Burchard e Jacopo Barigazzi, Politico, 22 de setembro, 2022. <https://politi.co/3Y7Bj6A>. Sobre as decisões económicas tomadas pela UE sobre defesa em 2022 ver: Sophia Besch, «eu Defense and the War in Ukraine», Carnegie Endowment for International Peace, Bruselas, 21 de dezembro, 2022. <https://bit.ly/3Yb4o-ho>

ral numa perspectiva de direitos humanos e democracia; a redefinição da cooperação internacional da UE de modo a responder às necessidades dos sectores mais necessitados de recursos e de direitos; em colaborar diplomaticamente na prevenção da proliferação de armas de destruição massiva e o comércio de armas convencionais, especialmente com governos que violam os direitos humanos; influenciar as práticas das empresas europeias de modo a que estejam em conformidade com os direitos laborais tanto nos países da União como a nível internacional; coordenar uma política migratória e de asilo em conformidade com as regras do Direito Internacional; e promover a capacidade europeia na mediação de conflitos internacionais. Estas políticas posicionariam a Europa como um actor importante para diminuir as tensões de uma nova Guerra Fria.

O conceito de segurança deveria sincronizar-se com a reforma ambiciosa e necessária para uma economia verde que a UE propôs-se para si própria e com os aliados como a América Latina e a região do Mediterrâneo³⁶.

Tudo isto, aliás, deveria ser vinculado a uma revisão das políticas económicas neoliberais impulsionadas durante o auge da globalização. A liberdade dos mercados terá que funcionar no quadro de uma economia orientada para a justiça social e para a reactivação de um contrato social adaptado ao presente³⁷. Sem este tipo de políticas, a UE continuará a perder legitimidade nos círculos internos para os partidos de extrema-direita, e cada vez mais fraca como para ser um actor que

36 Parte desta agenda em Patrick Costello, «An Internationalism for the Twenty-first Century», em Julian Priestley e Glyn Ford (Eds.), *Our Europe*, Lawrence & Wishart, Londres, 2013, pp. 129 y ss.; José A. Sanahuja, «Pacto Verde y geopolítica de la energía en una economía de guerra», Nueva Sociedad, março 2022, <https://bit.ly/40CyltG>; Un Pacto Verde europeo, Comissão Europeia, Bruxelas, 2019.

37 Sobre o contrato social adaptado à actual época ver *Nuestra Agenda Común*, Relatório do Secretário - Geral, Nova Iorque, outubro, 2021. <https://bit.ly/3JM9GLV>; Minouche Shafik, *What we owe to each other. A new social contract*, The Bodley Head, Londres, 2021. (Tradução para o castelhano: *Lo que nos debemos unos a otros*, Paidós, Barcelona, 2022).

promova e defenda a ordem liberal internacional. Os níveis doméstico e internacional estão fortemente interligados.

Para cumprir esta agenda, a Europa não deve continuar a depender da protecção de uns Estados Unidos instáveis. «A Europa, defende Tsoukalis, precisa de pensar estrategicamente e de projectar o poder colectivo como a única forma de defender os interesses e valores comuns».

Para tal, terá de romper com a regra da unanimidade na maioria das decisões e desenvolver gradualmente uma capacidade credível de defesa comum. Isto, há que admitir, terá um custo. Uma relação transatlântica mais simétrica em termos de direitos e obrigações deverá ser também parte de um novo grande pacto europeu. Isto dependerá, em grande medida, da percepção da ameaça proveniente do Leste. As relações da Europa com os Estados Unidos e a Rússia, o protector e a principal fonte de ameaça respectivamente, têm estado sempre indissociavelmente ligadas³⁸.

Em 2010 a jurista Louise Arbour afirmou que «a Europa e a UE têm um enorme potencial para promover e preservar a paz e a segurança não só europeias mas também do mundo. Estado de direito, democracia, respeito pelos direitos humanos: estes valores são cruciais para a prevenção e resolução de conflitos, bem como para o desenvolvimento sustentável e a paz duradoura. Mas não podem ser vistos como uma exportação europeia, podendo ser rotulada como uma forma de neocolonialismo»³⁹.

A relação da Europa com o mundo foi marcada durante séculos pelo imperialismo, com práticas graves e duradouras, como a escravatura. Neste domínio, há ainda muito trabalho a fazer no âmbito da investigação histórica sobre a relação entre a escravatura e o desenvolvimento económico europeu, o debate so-

38 Tsoulakis, *Europe's Coming of Age*, p. 181.

39 Louise Arbour, «Europe's Peace and Security Policies and Capabilities», *International Crisis Group*, Bruselas, 1 de junho, 2020. [https:// bit.ly/3JH0kkO](https://bit.ly/3JH0kkO)

bre as compensações aos descendentes, sociedades e estados pelas antigas potências coloniais europeias. Enquanto estas questões estão a ser tratadas e negociadas, a Europa pode desempenhar um papel na promoção de práticas e valores nos domínios da cooperação, na construção de uma convivência pacífica entre estados, trabalhando num projecto comum entre o Norte e os países do Sul para proteger a natureza e os bens comuns, e apoiando políticas de prevenção de conflitos, diálogo político e mediação em conflitos armados.

Herbert Wulf, investigador do Institute for Development and Peace, da University of Duisburg/Essen, considera que, em vez de focar-se na geopolítica, a Europa teria que «centrar-se nos valores (democracia, direitos humanos) e nas normas vinculativas (Direito Internacional), mesmo que Putin esteja a violar flagrantemente o direito internacional e «democracia» seja uma palavra estrangeira na China. A narrativa precisa de ser significativamente alterada. O Ocidente, considera, não deve exigir valores e princípios a partir de uma posição de superioridade ao mesmo tempo que deve estar consciente de que em muitas ocasiões tem aplicado dois pesos e duas medidas quando se trata de cumpri-los, como na intervenção no Iraque ou na guerra contra o terrorismo.

Para que estes princípios e projectos a favor da democracia e contra a autocracia sejam convincentes, o conceito de «Ocidente» tem de ser completamente abandonado e procurar cultivar relações baseadas em parcerias, em vez de relações eurocêntricas (ou «ocidentais») com países democráticos. Em suma, uma geopolítica que maximiza apenas as vantagens próprias conduz a um perigoso impasse sem saída: o choque está pré-programado⁴⁰.

40 Herbert Wolf, «Security policy is more than defence with weapons», *International Politics and Society*, 5 de janeiro, 2023. <https://bit.ly/3jDJyZ2>

CAPÍTULO 9. UMA SEGURANÇA DIFERENTE?

A guerra na Ucrânia gerou um consenso generalizado para responder com mais militarização, alargamento da OTAN, aumento das transferências de armas e das despesas militares. Isto deveria gerar um debate sobre se estas medidas são necessárias, são as melhores, ou devem ser complementadas por outras, como o reforço da diplomacia nos seus múltiplos sentidos, as capacidades de mediação e prevenção para defender a democracia e a ordem liberal internacional.

Da mesma forma provoca uma discussão sobre as necessidades imediatas (defender a soberania nacional da Ucrânia e o princípio da não-intervenção) e as consequências desejadas (por uns) e indesejadas (por outros) sobre o aumento da despesa militar e o reforço das lógicas militaristas e do equilíbrio de poder. Isto dará justificações aos governos de diferentes países para seguirem políticas semelhantes com base no princípio do equilíbrio de forças ou hegemonia regional, e de fortalecer a defesa nacional através do aumento dos montantes dos orçamentos de defesa. A militarização anda de mãos dadas com o reforço da segurança nacional como uma prioridade, podendo enfraquecer ainda mais o sistema multilateral.

Estes debates e dilemas não são questões teóricas, mas afectam directamente a política dos países europeus e de todos os membros da OTAN. Por exemplo, o Partido alemão dos Verdes (que governa em coligação com o Partido Social-Democrata) transformou-se de pacifista para um actor favorável à guerra na Ucrânia¹. A mesma linha foi adoptada pelo partido social-democrata (SPD) desse país no contexto da mudança de era (Zeitenwende)², e os partidos socialistas europeus, os quais consideram que a invasão russa obriga Europa a assumir onerosas responsabilidades em matéria de defesa e segurança no quadro

1 Markus Feldenkirchen, «Germany's Greens Have Transformed in the Face of Russia's War», *Der Spiegel* (edição em inglês), 6 de maio, 2022. <https://bit.ly/3XpxZmp>

2 Kristina Spohr, «El canciller discreto y sus esfuerzos para influir en una Europa en guerra», *El País*, 11 de dezembro, 2022. <https://bit.ly/3Yxilrh>

do reforço da ordem internacional e da transição para uma economia verde.

Desde a invasão russa da Ucrânia que o governo alemão tem aumentado as despesas com a defesa, que serão as mais elevadas da Europa, e o co-líder do SPD declarou «que uma política de paz significa contar com uma força militar como ferramenta política legítima»³. Uma parte desses fundos serão investidos em armas provenientes dos Estados Unidos (caça-bombardeiros F-35 da Lockheed Martin e helicópteros de transporte militar Boeing Ch-47F «Chinook») e outros em fabricantes europeus. No que respeita aos planos para avançar para uma economia verde, a transição será complicada, na melhor das hipóteses, uma vez que para compensar os planos de redução da dependência do petróleo e do gás russo, o governo do chanceler Olaf Scholz tem reactivado a produção de carvão e prolongou o tempo de vida das três centrais nucleares⁴.

Enquanto que nos Estados Unidos e na Europa argumenta-se que é necessário reforçar militarmente a segurança e a defesa para defender a democracia, a tendência global para a militarização coincide com a ascensão de governos autoritários e com o descrédito da democracia em vários países. A presença de partidos de extrema-direita com apoio eleitoral nos parlamentos e governos europeus, bem como a radicalização de extrema-direita do Partido Republicano nos Estados Unidos, assinalam que esta nova militarização será processada em contextos antidemocráticos.

A ênfase nas políticas de segurança tradicionais, apoiadas no equilíbrio de forças e, no caso de nove Estados, na dissuasão nuclear como ferramenta última para preservar a soberania, encorajarão outros países directa ou indirectamente a reforçarem as suas políticas militaristas, os seus arsenais e,

3 Lars Klingbeil, «What German Social Democrats Got Wrong about Putin's Russia», *Internationale Politik Quarterly*, outubro 21, 2022. <https://bit.ly/3HwUsrC>

4 Matthias von Hein, «The Ukraine War and Germany's Paradigm Shift», *Deutsche Welle*, 24 de agosto, 2022. <https://bit.ly/3x1U9QU>

alguns, a tentar contar com armas nucleares. O fracasso em 2022 da reunião para rever o Tratado de Não Proliferação não é um exemplo promissor.

As políticas que defendem o controlo civil e democrático das forças armadas (e das forças policiais) poderiam ver-se debilitadas pela ênfase no reforço do sector militar. Os golpes de Estado na África subsariana em 2021 e 2022, a severa repressão em Myanmar, pôr ou manter a polícia sob a jurisdição das forças armadas (casos do México e da Colômbia), e a militarização em diferentes esferas das sociedades também indicam uma tendência perigosa⁵.

O clima de guerra fria e de militarização aumentará a possibilidade de novas guerras e retirará meios financeiros e interesse político à diplomacia dos governos, à ONU e outras organizações multilaterais e não-governamentais; ao trabalho das instituições multilaterais (em especial as Nações Unidas e as organizações regionais) para promover a Agenda 2030 sobre o desenvolvimento sustentável, a protecção dos direitos humanos; a responder a emergências humanitárias; a proteger os direitos dos trabalhadores, das minorias e dos emigrantes e requerentes de asilo; e a construção da paz. No contexto europeu será um grande desafio combinar democracia e militarização, para que a primeira contenha as pressões e os interesses da segunda.

Os problemas do Realismo político

A política de segurança e defesa é um dos pilares do Estado moderno. Dispõe de um espaço geográfico sobre o qual exerce a sua soberania, uma ordem constitucional que concede a cidadania aos seus habitantes, e conta com o monopólio legítimo do uso da força. De acordo com a escola realista das Relações Internacionais, os Estados são entidades egoístas

5 Para o caso latinoamericano ver Rut Diamint, «Remilitarización y populismo», Newsletter 11, Red Latinoamericana de Seguridad Inclusiva y Sostenible, Friedrich Ebe

que procuram sobretudo preservar a sua soberania e o interesse nacional. Este egoísmo deriva da natureza humana. Por outras palavras, tal como as pessoas procuram o bem-estar e a segurança para si mesmas e para os seus círculos familiares e sociais, da mesma forma os Estados procuram contar com a máxima segurança. A lógica que orientou a Guerra Fria foi essencialmente Realista.

A soberania significa que nenhuma entidade ou Estado pode impor a outro como deve actuar e organizar-se. Outros atores do sistema internacional (por exemplo, as empresas transnacionais ou as ONG) actuam no quadro das relações entre os Estados, e as organizações multilaterais (como a ONU) têm o poder que lhes é delegado por estes. Aqueles que são potências grandes ou médias tentam criar - e exercer a sua hegemonia nas - suas zonas de influência. Se forem países pequenos, tentam alinhar-se sob a hegemonia de uma potência.

Para os teóricos realistas, o sistema internacional é anárquico porque não existe, nem pode existir, uma entidade supranacional com o poder de regular essas relações baseadas nos interesses nacionais entre os Estados. O equilíbrio de forças entre os Estados a nível global e regional (por exemplo, entre a China e os Estados Unidos ou entre a Índia e o Paquistão) gera, segundo a teoria realista, estabilidade, equilíbrio e paz. A falta de equilíbrio de forças é vista como um perigoso factor de desestabilização: a parte mais forte pode tentar controlar a parte mais fraca, ou esta atacar a primeira se tiver a percepção de perigo. Ao nível das relações entre grandes potências, o declínio de uma e a ascensão de outra pode produzir tensões e eventualmente a guerra (como alguns analistas interpretam actualmente o declínio dos Estados Unidos e a ascensão da China).

No modelo realista, os Estados negociam e formam alianças através da diplomacia, que serve para encontrar um equilíbrio entre os interesses nacionais, mas o elemento decisivo das relações internacionais é a força, e, como subtexto ou

pano de fundo, a capacidade de fazer e ganhar a guerra. O modelo realista baseia-se na instabilidade constante, quer na procura da supremacia, ou genuinamente para alcançar equilíbrio. Intencionalmente ou não, o Realismo é contra a cooperação, pois parte do princípio de que a desconfiança reina sempre entre os Estados, especialmente se forem grandes potências ou se disputam a liderança regional (como a Índia e o Paquistão, ou o Irão, Israel e a Arábia Saudita). Num mundo com múltiplas forças nucleares e armamento convencional sofisticado, o perigo de guerra aumenta. O equilíbrio perfeito não existe e cada passo no sentido do rearmamento, ou movimentos de tropas e outras acções políticas e militares, podem ser encaradas como potencialmente agressivas ou como uma tentativa de quebrar o equilíbrio pela outra ou outras partes.

As aspirações do Liberalismo

No final da primeira Guerra Fria houve expectativas de que este modelo fosse substituído pelo de tipo cooperativo que propõe a corrente Kantiana ou Liberal das Relações Internacionais. Este baseia-se menos no puro interesse nacional de cada Estado e na força e na guerra como elementos decisivos. Em vez disso, acredita que a natureza humana pode ser orientada para a cooperação e que a democracia é o quadro para que esta se desenvolva. A capacidade de raciocínio da humanidade gera a cooperação e isto dá espaço ao progresso e ao desenvolvimento de um Estado moderno que deve fornecer o quadro constitucional em que as liberdades são desenvolvidas.

Os Liberais acreditam que o progresso anda de mãos dadas com a liberdade económica de um livre mercado capitalista regulado para o bem comum. Os Estados não são entidades egoístas que controlam o poder, mas podem ser geridos pelos indivíduos de acordo com as prioridades e os interesses dos diferentes sectores sociais. Em contraste com os Realistas, o

Liberalismo considera que os Estados não estão destinados a competir, mas que podem cooperar em torno de problemas comuns geridos através das instituições internacionais.

A cooperação entre os países pode ser feita em torno de objectivos comuns como a crise ambiental, a redução das despesas militares e a redução da pobreza e da fome. No *Nosso Futuro Comum* (1987), um dos mais importantes relatórios realizados depois da Guerra Fria, a antiga primeira-ministra norueguesa, Gro Harlem Brundtland identificava esses desafios em segurança alimentar, a destruição dos ecossistemas e o desaparecimento de espécies, os dilemas sobre as energias destrutivas e as limpas, os modelos de desenvolvimento industrial que pudesse absorver menos recursos naturais, e o crescimento urbano⁶.

Os Realistas criticam os Liberais por considerarem que, ao promoverem, com boas intenções, um mundo cooperativo no quadro da sua confiança no progresso da humanidade, acabam por corroer as regras implícitas do interesse nacional nas Relações Internacionais e, assim, aumentam o perigo de confrontos armados. Do mesmo modo, alguns deles criticam as políticas de promoção da democracia e o intervencionismo humanitário, que podem levar ao envolvimento em guerras (como no Iraque e no Afeganistão) sem objectivos claros e que terminam em fracassos⁷.

A guerra é uma linha divisória entre as duas concepções. Os realistas acreditam que a melhor maneira de manter a paz é compreender e lidar com o mundo tal como ele funciona. Para os Liberais, a falta de confiança na capacidade humana de cooperar gera desconfiança e a possibilidade de guerra. Ambas as posições têm uma perspectiva moral, embora os realistas sejam tradicionalmente acusados de

6 Xulio Ríos, «China ante la invasión rusa de Ucrania», *Nueva Sociedad*, Nº 301, setembro-outubro, 2022. <https://bit.ly/3JE1xv>

7 Ver, por exemplo, John J. Mearsheimer, *The Great Delusion. Liberal Dreams and International Realities*, Yale University Press, New Haven, 2019.

serem pouco éticos. De acordo com os idealistas, a política externa envolve a procura de ideais morais, como a paz, os direitos humanos e a justiça global. Os objectivos e os meios da política externa devem basear-se na moralidade. A paz e a prosperidade podem ser promovidas quando os estadistas são racionais e cooperam para objectivos comuns⁸.

O mais importante teórico do Realismo, Hans J. Morgenthau, escreveu que os princípios morais não devem ser aplicados de forma abstracta, devendo ser enquadrados nas políticas de interesses. «O Realismo político, afirmou, baseia-se numa concepção pluralista da natureza humana. Um homem real é composto pelo «homem económico», o «político», o «moral», o «religioso», etc. O homem que é apenas «político» é uma besta porque não terá restrições morais. Um homem que não é mais do que «moral» será um tonto, porque será completamente desprovido do princípio da prudência. Um homem que não seja outra coisa que «religioso» poderia ser um santo que não saberia desempenhar-se num mundo de desejos»⁹.

Existem outras escolas dentro da disciplina de Relações Internacionais que interpretam o sistema internacional, como a construtivista, a marxista, a pós-estruturalista, a pós-colonial e a de género. Mas as perspectivas Realistas e Liberais, embora influenciadas pelas outras, são as mais relevantes na prática e na política internacional actual. A Realista é a que domina nos governos, nas forças armadas, nos sectores empresariais e parte do mundo académico e jornalístico. A perspectiva Liberal é a principal nos organismos internacionais, especialmente as Nações Unidas e organizações regionais, académicos críticos, jornalismo liberal, crítico e alternativo, organizações não governamentais e a sociedade civil nacional e global¹⁰. Na política prática, os governos

8 Mark Amstutz, «The Role of Morality in International Politics», Providence, 25 de outubro, 2019. <https://bit.ly/3HD0ozu>

9 Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, McGraw Hill, Nueva York, 1993, pp. 15-16.

10 Sobre as diferentes escolas das Relações Internacionais, ver John Baylis, Steve

democráticos implementam políticas híbridas, com componentes Realistas e Liberais em diferentes graus.

Numa nova Guerra Fria estas tendências, particularmente as duas mais fortes, voltam a confrontar-se. Isto acontece quer nas relações internacionais no sentido estrito quer na vinculação destas com o modelo económico neoliberal no quadro da globalização e a crise da democracia. A partir desta forma de interpretar as relações entre os Estados e outros actores, a política e a economia devem ser colocadas em primeiro plano para contar com uma análise no contexto daquilo a que a economista Susan Strange denominou de poder estrutural¹¹.

Reconhecer a centralidade e o domínio do Estado nas relações internacionais não significa, como explica Ken Booth, da Universidade de Aberystwyth, «sucumbir ao Estado-centrismo num sentido normativo, acreditando que o sistema contemporâneo de Estados representa o melhor dos mundos possíveis». Para este teórico crítico, «reconhecer a realidade empírica (do peso dos Estados, sobretudo os mais fortes) é perfeitamente consistente com a aceitação de que um dos objectivos das Relações Internacionais é desafiar o que se faz, e porquê, e considerar até que ponto outros mundos diferentes são possíveis e desejáveis»¹².

Defesas alternativas

Durante a Guerra Fria surgiram ideias alternativas ao rearmamento convencional e de armas de destruição maciças, orientadas para reforçar as negociações do controlo de armamentos

Smith e Patricia Owens, *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations* (oitava edição), Oxford University Press, Oxford, 2020, pp. 5-19; Celestino del Arenal, José A. Sanahuja, Esther Barbé et. al, *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2015; Esther Barbé, *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 2020 (quarta edição).

11 Susan Strange, *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*, Pinter, Londres, 1988

12 Ken Booth, *International Relations*, Hodder & Stoughton, Londres, 2014, pp. 7-8.

e dar passos no sentido do desarmamento. Os projectos de defesa alternativa foram uma resposta ao perigo de guerra nuclear e a denominada corrida aos armamentos.

A defesa alternativa baseava-se em dois conceitos políticos complementares. Por um lado, uma crítica à ideia Realista de segurança nacional considerando que a procura de segurança individual dos Estados conduz a tensões permanentes, desconfianças e eventuais guerras. Por outro lado, a opção de construir uma «segurança comum» que foi apresentada em 1982 pela Comissão Independente sobre Desarmamento e Questões de Segurança, liderada pelo então primeiro-ministro sueco Olof Palme¹³.

Pensar na segurança como um projecto comum teria múltiplos benefícios: diminuiria as possibilidades de conflito armado (especialmente na Europa com armas nucleares) se as partes com diferenças de diferente tipo são orientadas a procurar áreas em comum e a «colocar-se na posição e nos interesses da outra parte»; permitiria reduzir os orçamentos da defesa; reduziria o peso do militarismo (e a sua influência e em muitas ocasiões intervenções antidemocráticas); e arrecadar fundos públicos para fins sociais. A Comissão Palme também propôs, ademais, que a segurança não era apenas um instrumento para assegurar uma situação pessoal ou social que depende da força de cada um, mas que era um direito de todos os cidadãos.

Perante a proposta radical de eliminação dos exércitos e das forças armadas, a defesa alternativa propôs uma reforma na forma de conceber a segurança e, a partir daí, uma série de mudanças nos modelos de segurança. Na Grã-Bretanha, na Alemanha e noutros países europeus, realizaram-se estudos de defesa não ofensiva que incluíam desde a resistência não-militar, dando aos civis um papel na segurança dos seus países,

¹³ *The Independent Commission on Disarmament and Security Issues, Common Security: A Programme for Disarmament*, Pan Books, Londres, 1982.

e a neutralidade, até uma utilização diferente do armamento convencional e da organização dos exércitos¹⁴.

Muitas das ideias de defesa alternativa ou não ofensiva andavam de mãos dadas com projectos para a transformação da indústria militar em indústria civil, e campanhas para declarar ilegais as armas nucleares. O movimento pela paz e os sectores académicos não só se opunham ao rearmamento, mas apresentavam alternativas para discussão que, apesar de não terem sido levados em conta pelos Estados nem pela OTAN e o Pacto de Varsóvia, geraram debates e controvérsias. Tendo em conta as diferenças de tempos e contextos, e com adaptações à época actual, algumas dessas propostas alternativas poderiam ser revistas nos dias de hoje¹⁵. Uma perspectiva interessante é aplicar ideias de defesas não ofensivas e de construção da segurança comum a conflitos actuais ou potenciais em contextos regionais, por exemplo, no Médio Oriente, entre a Índia e o Paquistão, ou outros. Esta ideia foi proposta pelo investigador Bjørn Møller nos anos noventa, e existe uma ampla bibliografia sobre como gerar medidas de confiança em «complexos conflitantes regionais» que podem transformar-se em «sistemas de segurança regional»¹⁶.

14 Hans Günter Brauch (Editor), Robert Kennedy (Editor), Carl Friedrich von Weizsäcker (Editor), Paul C. Warnke (Editor), *Alternative Conventional Defense Postures in the European Theater*, Vol. 3: Force Posture Alternatives for Europe after the Cold War, Taylor & Francis, Nueva York, 1993. Ver Vicenç Fisas Armengol, *Alternativas de defensa y cultura de paz*, Fundamentos, Madrid, 1993.

15 Andrew Wilson, *El Manual del Pacifista*, Editorial Debate/Círculo de Lectores, Madrid-Barcelona, 1983, pp. 299-316; Alternative Defense Commission, *The Politics of Alternative Defence*, Paladin, Londres, 1987

16 Ver Bjørn Møller (Ed.), *Non-offensive Defence For The Twenty-first Century*, Routledge, Londres, 1994; e <https://bit.ly/3DHR63J>, «Common Security and Non-offensive Defense as Guidelines for Defense Planning and Arms Control?», *The International Journal of Peace Studies*, Vol. 1, número 2, julho 1996. <https://bit.ly/3JLH5X6>. Sobre la creación de mecanismos regionales de seguridad ver Peter Wallensteen, *Understanding Conflict Resolution*, Sage, Londres, 2022, pp. 210-220; Kishore Mahbubani, «Multilateral Diplomacy», em Andrew Cooper, Jorge Heine and Ramesh Thakur (Eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 251-251.

Nos anos que se seguiram ao fim da Guerra Fria diminuiu a percepção do perigo de guerra nuclear, e reduziram-se os orçamentos militares. O movimento pacifista perdeu peso político assim como os questionamentos aos processos de modernização e rearmamento. O paradigma militarista manteve-se inalterado enquanto que, de forma paralela, os conflitos nos países do Sul e na ex-Jugoslávia, e em particular os genocídios do Ruanda e dos Balcãs levaram a que as preocupações e os debates fossem orientados para essas guerras nas periferias do sistema mundial e as suas consequências, e a legalidade, a legitimidade e eficácia do denominado intervencionismo humanitário. No decurso da Guerra Fria, as intervenções humanitárias eram muito dificilmente aprovadas no Conselho de Segurança da ONU. Com o final desta, muitas foram aprovadas. A Agenda para a Paz, um importante documento do então Secretário-Geral da ONU Boutros Boutros-Ghali, que abriu um espaço para o debate sobre a complexa relação entre soberania nacional e a ingerência por causa de violações em massa dos Direitos Humanos ou genocídio¹⁷.

A segurança humana

Um desenvolvimento e uma alteração importante foi o questionamento quer do modelo Realista quer do Liberal, por estarem centrados exclusivamente nas ameaças ao Estado que fez o conceito de segurança humana, apresentado no Relatório do Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1994, constituído por sete dimensões: segurança económica, alimentar, da saúde, ambiental, pessoal, comunitária, e política em relação com as garantias de direitos¹⁸.

¹⁷ Boutros Boutros-Ghali, *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping : report of the Secretary-General, Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*. [https:// bit.ly/3I2lOXV](https://bit.ly/3I2lOXV)

¹⁸ Karlos Pérez de Armiño e Irantzu Mendia Azkue (Eds.), *Seguridad humana. Aportes críticos al debate teórico y político*, Tecnos, Madrid, 2013; Randolph B. Persaud,

A ideia de segurança humana deu lugar a importantes debates, a criação de diversas comissões, a questionamentos sobre as suas limitações, entre outras por propor uma definição de segurança demasiado ampla. A segurança é um conceito que está associado aos riscos que enfrenta um indivíduo, um grupo social, um Estado ou uma organização institucional. Esta diversidade de agentes confere-lhe um elevado grau de subjectividade no que diz respeito às manifestações de insegurança. A segurança pode significar, de acordo com algumas interpretações, preservar valores, estar livre do flagelo da guerra e do medo à mesma, manter a soberania territorial e as estruturas do Estado, ou assegurar a emancipação em relação a diversas formas de exploração¹⁹.

A segurança humana abriu espaço para outras teorias críticas, sobretudo as analisadas pela Escola de Abersystwyth (Reino Unido), a da securitização da Escola de Copenhaga, o pós-estruturalismo e o feminismo. Todas elas põem o foco nos indivíduos (cidadãos) antes que no Estado e movem-se num espectro que vai da emancipação como forma de segurança e a exibição das estratégias do Estado para ocultar o seu poder, até à crítica a partir dos países do Sul, a relação entre alterações climáticas e conflitos armados, e as intersecções entre género, etnicidade, raça, classe social e sexualidade e a sua projecção na violência e nas Relações Internacionais²⁰.

Em 2021, Robert C. Johansen, membro do Kroc Institute of International Peace Studies (Estados Unidos) publicou um trabalho exaustivo em que revê tanto a teoria Realista e de segurança

«Human Security», em Alan Collins (Ed.), *Contemporary Security Studies* (Fifth edition), Oxford University Press, Oxford, 2019, pp. 144-158

19 Alan Collins (Ed.), *Contemporary security studies*, op. cit., pp. 1-3

20 Sobre as escolas críticas da segurança tradicional ver Arlene B. Tickner, *El concepto de la seguridad: aportes críticos*, Relatório, Fundación Friedrich Ebert, Berlim, novembro, 2020 <https://bit.ly/3JKKK7G>; Olga Batallé, Teddy Baker e Francesc Teodoro Alandete, *Un marco alternativo para la seguridad*, Instituto Catalán Internacional para la Paz, Barcelona, 2022. <https://bit.ly/3lk6YTG>; Collins (Ed.), *Contemporary security studies*, op. cit., pp. 74-187.

militar como as de construção da paz, segurança e interesses comuns, o papel do Direito Internacional e da democracia, e o papel dos movimentos sociais transnacionais, entre outros factores, para elaborar «uma estratégia realista para a paz e a segurança humana».

Johansen deteve-se especialmente no paradoxo de que a procura a curto prazo de interesses particulares termina por provocar «hábitos trágicos» que afectam os interesses de todos.

Em vez de perpetuar estes hábitos autodestrutivos, assinala, a evidência aponta agora para a necessidade de contar com uma grande estratégia global realista a favor da paz e a segurança humana. Baseando-se numa evidência empírica rigorosa para orientar a acção dos cidadãos e dos decisores políticos, seria possível implicar potencialidades humanas subutilizadas para implementar «as coisas que tornam a paz possível» e construir entre todos uma segurança confiável e pacífica²¹.

Apesar do impulso dado pelo conceito de segurança humana e pelas teorias críticas, nas últimas duas décadas temos assistido a um reforço crescente das políticas baseadas no interesse nacional (utilizado agressivamente contra a migração por parte de governantes e movimentos populistas) e menos políticas cooperativas. Isto manifesta-se nos ataques e crise do multilateralismo, na falta de interesse por parte dos Estados em delegar partes da sua soberania às Nações Unidas, nas divergências no seio da União Europeia, no êxito das políticas isolacionistas como *America First* e o *Brexit*, e a ascensão de grupos de extrema-direita na Europa, e de governos nacionalistas e repressivos na Rússia, na Índia, Brasil e Filipinas, entre outros exemplos.

21 Robert C. Johansen, *Where the Evidence Leads. A Realistic Strategy of Peace and Human Security*, Oxford University Press, Nova Iorque, 2022, p. 353.

Os modelos de segurança diferentes encontram vários obstáculos.

Em primeiro lugar, a inércia na modernização dos armamentos de diferente tipo (das armas nucleares à guerra cibernética e a inteligência artificial aplicada ao campo de batalha). Em segundo lugar, os enormes lucros das empresas fabricantes de armas, e dos grupos de pressão ou lobbies e intermediários. Em terceiro lugar, a identificação social, cultural e política entre sentirem-se seguros e estarem protegidos pelas forças de segurança.

A insegurança da cidadania global resulta de múltiplos factores, muitos dos quais não militares, como o impacto das alterações climáticas, a incerteza no emprego, a pobreza e a desigualdade. Os sistemas de segurança tradicionais são necessários para fazer face a certos riscos e ameaças, mas ineficazes para lidar com os outros. Inclusive os problemas de violência e insegurança dos cidadãos, como os grupos criminosos na América Central, nas Filipinas e noutros países exigem uma combinação de políticas públicas (educação, emprego, oportunidades de futuro) com reformas dos sistemas judiciais e acção policial. No entanto, são frequentemente confrontadas por governos com políticas de «mão dura» que são mais populares. Em último caso, o modelo de segurança tradicional, da esfera doméstica à internacional, responde à percepção e à necessidade das elites de não alterar nada, e contar com o apoio popular para isso, com o objectivo de que os seus privilégios não sejam eventualmente afectados.

O bem público da paz

As diferentes formas que a violência e a insegurança assumem, desde o nível dos confrontos entre grandes potências até à criminalidade urbana, obrigam a rever e a explorar novas formas de gerar segurança: tanto a do Estado e entre os Estados para defender a sua soberania e enfrentar riscos convencionais e não convencionais como o terrorismo, até outras mais am-

plas que incluem a prevenção e a preparação contra violências futuras, a adopção de medidas para reduzir a poluição e as emissões que provocam as alterações climáticas (que se tornou num factor que acentua a conflitualidade), garantir a segurança alimentar e a saúde pública, e proteger os direitos humanos e civis.

O Realismo e o Liberalismo políticos, adaptados às novas necessidades humanas e ao risco premente e generalizado do impacto das alterações climáticas, e com contributos de outras escolas (citadas atrás) e práticas políticas (especialmente das comunidades e autoridades locais e a sociedade civil), deveriam orientar-se no sentido de questionar as causas das diferentes formas de violência, procurar formas de convivência e cooperação e prevenir as confrontações²². Se os Estados mais poderosos e as potências médias seguirem esta linha, favoreceriam que outros assim o fizessem.

Dan Smith, director do SIPRI, escreve que para reduzir os riscos de segurança é necessária «uma nova concepção desta, do poder e da economia, bem como um posicionamento diferente perante a natureza»:

Isto significa reconhecer que os interesses nacionais e estatais, interpretados em termos de poder, são uma base demasiado superficial e estreita sobre a qual construir a política internacional num mundo desafiado por uma crise ambiental de enorme magnitude. A sustentabilidade e a cooperação devem passar para o primeiro plano²³.

Em setembro de 2021, António Guterres, secretário - geral da ONU, apresentou o seu relatório *Uma Agenda Comum*, no qual de-

22 Ver Jenny Pearce, *Politics without Violence? Towards a Post-Weberian Enlightenment*, Palgrave Macmillan, Londres, 2020; Jenny Pearce, «La seguridad en América Latina ¿Cómo refundar la conversación?», Newsletter número 7, Red de Seguridad Inclusiva y Sostenible, Fundación Friedrich Ebert, dezembro 2021. <https://bit.ly/40ApmvN>

23 Dan Smith, «Nuevo paradigma de seguridad», *Vanguardia Dossier*, Número 84, julho-setembro, 2022. <https://bit.ly/40M0dZJ>

fendeu a necessidade de impulsionar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável²⁴. «Os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, assinalou, são de natureza integrada e indivisível e conjugam as três dimensões do desenvolvimento sustentável: económica, social e ambiental». O relatório tem referências explícitas à governação local, no quadro de um multilateralismo interconectado, que vincule os níveis globais, regionais e locais. O secretário-geral adopta o conceito de bens públicos mundiais (aqueles que beneficiam a sociedade global, como a saúde mundial, a informação, a economia mundial, um ambiente saudável, a ciência, a paz, o património digital) e bens comuns globais (recursos naturais ou culturais que são partilhados pela humanidade e que beneficiam todas as pessoas. Os principais são o alto-mar, a atmosfera, a Antártida e o espaço sideral).

Para proteger e gerir o bem público global da paz, propõe encará-la como um processo contínuo, procurar compreender os factores subjacentes e os sistemas de influência que sustentam os conflitos, redobrar os esforços para chegar a acordo sobre respostas de segurança colectiva mais eficazes e adoptar um conjunto de medidas para gerir os riscos emergentes. Propõe-se, entre outras medidas, a elaboração de uma Nova Agenda para a Paz. Esta teria de centra-se em:

- a. Reduzir os riscos estratégicos.
- b. Reforçar a previsão e detecção de novos riscos para a paz e segurança.
- c. Abordar a violência de forma holística, incluindo a violência contra mulheres e meninas, em coordenação com o Objectivo 16.1 (que se refere à paz) dos ODS.
- d. Investir na prevenção e consolidação da paz.

²⁴ Report of the Secretary General, *Our Common Agenda*, ONU, Nova Iorque, 2021. (Edição em espanhol: <https://bit.ly/3wY36uq>); Mariano Aguirre, *Nuestra Agenda Común y la renovación del contrato social. La Agenda 2030 y un multilateralismo eficaz y local*, Secretaría General de Transición Social y Agenda 2030, Gobierno Vasco, 2023

- e. Apoiar actividades regionais de prevenção.
- f. Centrar as políticas de segurança em mulheres e crianças.

Guterres sugere uma combinação de factores destinados a promover estruturas de paz e a abordar as guerras actuais: desde o reforço da previsão internacional, passando por colocar as mulheres no centro das políticas de segurança, até garantir uma utilização pacífica, segura e sustentável do espaço exterior, e muito mais.

Todas estas actividades deveriam funcionar num multilateralismo interligado, inclusivo e eficaz. «O multilateralismo deve ser mais inclusivo, oferecer a todos os Estados a possibilidade real de participarem em acções colectivas e permitir que os países em desenvolvimento tenham uma maior influência nas decisões que se adoptam a nível mundial. Deve também incluir um vasto leque de interlocutores, que poderiam ser, para além das organizações intergovernamentais, os parlamentos, as autoridades subnacionais (cidades, governos locais e regionais), a sociedade civil, as organizações religiosas, as universidades, os investigadores e especialistas, os sindicatos, os sectores privado e industrial e os movimentos locais e populares, como os que são dirigidos por mulheres e jovens».

A prevenção²⁵

No seu discurso perante a Assembleia-Geral da ONU em setembro de 2022, Guterres fez um apelo dramático sobre a crise alimentar, a debilidade do multilateralismo devido às divisões entre Estados, e a urgência de trabalhar pela paz. «Temos de dar prioridade à prevenção e à consolidação da paz». Isto significa:

²⁵ Esta secção é baseada no artigo «Taming the Dogs of War», *The World Today*, fevereiro 2022, escrito com Patricia Lewis, directora da secção de segurança internacional da Chatham House, Londres. [https:// bit.ly/3I4amLw](https://bit.ly/3I4amLw). Existe versão em castelhano no [esglobal.org](https://es.global.org): «Prevención de conflictos: cómo controlar los demonios de la guerra» <https://bit.ly/3JH3Mf>

Reforçar a previsão estratégica, antecipar-se aos focos de violência que podem irromper e enfrentar as novas ameaças que supõem a guerra cibernética e as armas autónomas letais. Significa também alargar o papel dos grupos regionais, reforçar a manutenção da paz, intensificar o desarmamento e a não-proliferação, prevenir e combater o terrorismo, e garantir a rendição de contas. E significa reconhecer que os direitos humanos são pedras de toque da prevenção. O meu apelo à acção em matéria de direitos humanos sublinha a centralidade dos direitos humanos, bem como o direito dos refugiados e o direito humanitário. Em tudo o que fazemos, devemos reconhecer que os direitos humanos constituem o caminho para resolver as tensões, colocar um fim aos conflitos e construir uma paz duradoura.

A guerra faz parte da história e da cultura política da humanidade mas, devido à evolução que tem seguido a sua capacidade destrutiva, poderia ser considerada dentro da lista das práticas que se tornam inaceitáveis, como foram no passado a escravatura, a desigualdade de género, ou o trabalho infantil. A Carta das Nações Unidas deixa clara esta ambição, exigindo que todos os Estados-membros resolvam as suas disputas internacionais de forma pacífica e que se abstenham de ameaçar ou usar a força contra a integridade territorial ou política de qualquer Estado. No entanto, 77 anos depois da sua assinatura, a violência organizada a diferentes níveis continua presente. Uma nova Guerra Fria potenciará as tendências mais militaristas e atrasaria uma mudança de perspectiva cultural sobre a guerra e o seu sentido.

Na última década, muitos conflitos têm sido protagonizados por actores não-estatais, tais como milícias políticas, organizações criminosas nacionais e internacionais, e grupos terroristas internacionais. Embora a maioria dos conflitos sejam internos, estão cada vez mais internacionalizados e observa-se uma maior intervenção de terceiros, como observamos nas actividades terroristas realizadas pelo Estado Islâmico (ou

por indivíduos e grupos em seu nome) no Iraque, na Síria, na Tunísia, na Líbia e outros países.

Aos factores que contribuem para o aumento dos conflitos somam-se o colapso do Estado de direito, os movimentos de secessão, a debilidade das instituições do Estado e o crescimento das economias ilícitas. A escassez de recursos, agravada pelas alterações climáticas, para além da violência intercomunitária e pelas identidades, também são causas de violência organizada.

A prevenção de conflitos deveria fazer parte de sistemas sociais integrais que promovem o bem-estar, a paz e a segurança, tanto a nível nacional como internacional. A prevenção deveria, como sendo um dos seus primeiros passos, abordar as raízes da fragilidade do Estado nas suas dimensões económicas, ambientais, políticas, sociais e de segurança, e as inércias e interesses que promovem as políticas Realistas (analisadas anteriormente). Na vertente económica, é importante analisar as fragilidades internas e o papel dos actores externos (estados, empresas, organizações financeiras, crime organizado) que estão na origem da fragilidade do Estado.

Há duas abordagens principais para evitar o conflito violento. Uma é abordar as suas causas, em particular a complexidade das suas raízes e dinâmicas. Trata-se da prevenção estrutural. A outra abordagem é a prevenção operacional, que esforça-se por reforçar os mecanismos diplomáticos, políticos e de segurança para evitar um surto iminente de violência no contexto mais alargado da cooperação internacional e do respeito pelo Direito Internacional. Uma terceira forma de prevenção consiste em utilizar instrumentos como sanções ou incentivos económicos para desencorajar ou encorajar um governo a não realizar determinadas acções violentas.

Os conflitos continuarão a ocorrer, mas se actuarmos dentro deste quadro mais amplo, utilizando estratégias de prevenção operacionais, estruturais e de sanções/estímulos, especialmente por parte de Estados influentes e de organizações multilate-

rais, poderia ser evitada a escalada de muitos deles. De igual modo, existe uma possível ligação entre prevenção e mediação: quando se está a gerar um cenário de conflito violento, é possível que um terceiro que tenha legitimidade entre os potenciais oponentes possa cumprir um papel e promover um diálogo que desactive a explosão.

Desde a década de 1990, muitos esforços intelectuais centraram-se na prevenção, como consequência da situação dos Estados frágeis e do relativo fracasso das políticas de construção da paz, bem como da relutância dos países (especialmente do Norte) em envolverem-se em missões de paz. A investigação construiu-se com base em numerosos estudos, tais como os relatórios da Comissão Carnegie para a Prevenção de Conflitos Mortais, e políticas como as do governo sueco nos anos noventa, que foram arquivados com demasiada facilidade após o 11 de setembro de 2001²⁶. A guerra contra o terrorismo acabou com os esforços da prevenção de conflitos, ao mesmo tempo que afastou a ideia que surgiu no pós-Guerra Fria, de utilizar os benefícios da paz (redução da despesa militar) para reformas sociais e estruturais.

A nível multilateral, António Guterres tem fomentado, desde a sua chegada ao cargo de Secretário-Geral da ONU em 2017, uma visão integral da prevenção de conflitos que combina direitos humanos, acções humanitárias, desenvolvimento económico e social e resolução e mediação de conflitos²⁷. Como resultado dos seus esforços, produziu-se o relatório conjunto do Banco Mundial e das Nações Unidas *Pathways of Peace* (Caminhos para a paz) em 2018. Aquando do seu lançamento, previa-se que, até 2030, mais de metade das pessoas mais pobres do mundo viveriam em países severamente afectados pela violência²⁸.

26 *Preventing Deadly Conflict: Final Report*, Carnegie Commission for the Prevention of Deadly Conflicts, New York, 1997. <https://bit.ly/3X8aG0c>

27 «Can the Security Council Prevent Conflict?», *Security Council Report*, New York, 9 de fevereiro, 2017. <https://bit.ly/2KZitKF>

28 ONU-Banco Mundial, *Pathways for Peace*, Washington DC e Nova Iorque, 2017. <https://bit.ly/2KZitKF>

Alguns Estados e agências de desenvolvimento abordam a prevenção de conflitos sob diferentes perspectivas. Alguns centram-se na justiça e nos direitos humanos; outros na desigualdade e na pobreza, no género, na utilização nociva do meio-ambiente, e a promoção de uma governação inclusiva. A maioria prefere focar-se em contar com sistemas de alerta precoce. A prevenção é também abordada a nível regional, especialmente na África Subariana, como analisou o especialista do Instituto Kroc de Estudos Internacionais da Paz, Laurie Nathan. Além disso, a prevenção está relacionada com a diplomacia e a estabilidade²⁹.

A implementação de mecanismos de prevenção não garante o sucesso, mas constitui um avanço significativo em comparação com as abordagens Realistas exclusivamente militares e baseadas no «equilíbrio de forças». Um exemplo interessante é a série de medidas de fomento da confiança adoptadas por países da América do Sul e Central entre 1980 e 2000, pressupondo um sistema eficaz de prevenção militar e diplomático. Actualmente, esta região tem graves problemas de criminalidade, mas está livre de guerras entre Estados. Igualmente importantes são os passos que têm sido dados quer com os tratados de desnuclearização, como o Tratado de Tlatelolco na América Latina e Caraíbas, quer com a declaração de zonas livres de armas nucleares em África e em partes da Ásia.

A analogia da saúde pública

Existe uma sólida analogia entre o recurso à prevenção no decurso das crises globais de saúde pública e a sua aplicação à guerra entre e dentro dos Estados. Entre os séculos XIX e XXI, a medicina mudou o seu enfoque passando das medidas reactivas para medidas preventivas. Esta evolução das políticas de saú-

[ly/2v0vAUv](https://bit.ly/2v0vAUv)

29 Laurie Nathan, «When the Flames are Licking at the Door: Standing Mechanisms for Conflict Prevention», *Global Policy*, 31 de maio, 2019. <https://bit.ly/3HIzrdw>

de beneficiou-se de uma abordagem política sustentada, de rápidos avanços científicos, melhorias na organização social e na educação urbana e rural, e a implementação de modelos de saúde pública. É possível dar espaço a uma evolução similar para prevenir a violência organizada, mas é uma estratégia que tem sido menos visível e experienciada.

De facto, a prevenção não é notícia quando é bem sucedida. A ausência de guerra é considerada como algo normal. Ao longo dos anos, têm sido mobilizados recursos diplomáticos, políticos e económicos para prevenir a irrupção de conflitos, mas a maioria dos governos não o priorizam nem investem em medidas preventivas a longo prazo. A prevenção de conflitos sofre com a ausência de provas irrefutáveis. «Talvez não tivesse acontecido de qualquer forma», afirmam aqueles que não têm a certeza da eficácia das medidas. O mesmo se diz das catástrofes naturais, dos acidentes industriais e dos efeitos das alterações climáticas. Só depois da calamidade, só depois da investigação em cada caso, questiona-se: porque é que não se fez mais para prevenir o sucedido? No que respeita às evidências, por exemplo, Richard Caplan, no seu livro *Measuring Peace: Principles, Practices and Politics*, propõe uma abordagem política baseada em evidências para melhorar as iniciativas de construção da paz³⁰.

Em vários países do mundo, a saúde pública tem desenvolvido meios para testar quais as estratégias preventivas que funcionam e quais não. Mas não é uma tarefa simples. Calcular o sucesso não é fácil, especialmente quando os profissionais e os académicos discordam sobre as causas de um conflito. Mas, ao aplicar a abordagem da teoria da complexidade foram feitos progressos na medição da construção da paz e a análise de conflitos. Nos sistemas complexos as partes não são independentes umas das outras, mas estão interligadas. Uma alteração ou modificação numa delas afectará as outras directa ou

30 Richard Caplan, *Measuring Peace: Principles, Practices, and Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2019. <https://bit.ly/3wZnqvX>

indirectamente. A teoria da complexidade aplicada aos processos políticos propõe deixar de lado a suposta linearidade destes últimos e analisá-los e tentar actuar sobre eles a partir da sua multiplicidade de factores, as dinâmicas entre eles, e os processos inesperados que podem vir a produzir³¹.

Vários estudos assinalaram que, tal como na saúde pública, o investimento na prevenção tem muitas vantagens³². O mesmo se aplica às alterações climáticas. As medidas de protecção do meio-ambiente poderiam ter evitado a ameaça de níveis irreversíveis de destruição ambiental, de acordo com o Grupo Inter-governamental de Especialistas sobre Alterações Climáticas³³. A criação de estruturas de paz, baseadas nas experiências e nos conhecimentos da população local para combater os conflitos, como recomenda a organização não-governamental Conciliation Resources, gera contributos para um desenvolvimento económico sustentável. No sentido contrário, a guerra atrasa durante décadas o desenvolvimento dos países afectados, além do custo em vidas e na destruição de capital social³⁴.

Uma dicotomia falsa

Os conflitos violentos, como todos os problemas difíceis de resolver ou que não têm uma solução única e absoluta, são complexos. Na tentativa de os prevenir, é importante evitar cair numa falsa dicotomia entre as medidas de curto prazo, como os sistemas de alerta precoce, e os planos de longo prazo para alterar completamente as estruturas que causam os conflitos armados, como a desigualdade, a pobreza,

31 Emery Brusset, Cedric de Coning e Bryn Hugues, *Complexity Thinking for Peacebuilding Practice and Evaluation*, Palgrave Macmillan, Londres, 2016, pp. 1-9. Ver Daniel Innerarity, *Una teoría de la democracia compleja*, Galaxia Gutenberg, Madrid, 2020.

32 Elizabeth Diego-Navarro et al., «¿Cómo podemos estar mejor preparados para la próxima crisis de salud pública? Lecciones aprendidas de la pandemia de Covid 19», Instituto de Salud Global (ISGlobal), Barcelona, 21 de novembro 2021. <https://bit.ly/3wY9zFI>

33 IPCC, *Cambio Climático*. <https://bit.ly/2YOVWGq>

34 Community Peace Structures in Focus, Conciliation Resources, Londres. <https://bit.ly/2ZCPoxM>

os Estados fracos, a exclusão social e as economias ilícitas. Ambas as perspectivas são necessárias e devem ser combinadas num quadro integral e complexo.

As medidas de estabilidade do topo para a base andam de mãos dadas com as estratégias para a construção da paz desde a base para o topo, associadas à resolução de conflitos em comunidades com identidades e interesses diferentes. Estes conceitos nunca deveriam opor-se num argumento que proponha «escolher um em detrimento do outro». Esta dupla abordagem pode ser um sucesso, como demonstram os resultados da iniciativa Smart Peace (Paz Inteligente), liderada pela ONG Conciliation Resources, com o apoio da Chatham House³⁵. Este programa desenvolveu iniciativas específicas e adaptáveis de resolução de conflitos, que respondiam à evolução das prioridades locais em matéria de paz, incorporando a aprendizagem ao vivo à prática da construção da paz para reduzir a violência.

Um marco para paz

No centro de uma sociedade pacífica e próspera estão o planeamento, a preparação e a resiliência (a capacidade de adaptação face um agente perturbador ou um estado ou situação adversos). Para a União Europeia, que tem uma estratégia de construção da paz e da segurança baseada na resiliência, esta abordagem aborda tanto os sintomas como as causas profundas das crises, ao mesmo tempo que gera oportunidades para políticas transversais.

Um marco de prevenção integral inclui uma diplomacia multinível e por parte de múltiplos atores estatais e não-estatais, com acções quer rápidas quer a longo prazo. Este tipo de marco deveria abordar o fortalecimento dos acordos e tratados sobre o controlo de armas e a segurança, o Direito Internacional e

³⁵ Conciliation Resources, *Smart Peace: interactive learning resource*. <https://bit.ly/3X-6Q1cJ>

os direitos humanos. Deve também apoiar-se na sociedade civil para criar espaços de diálogo político e de mediação, bem como de acções humanitárias que respondam rapidamente e a utilização estratégica da cooperação internacional e regional. O último ponto tem por objectivo a criação de estruturas sociais e económicas inclusivas, a integração justa dos países em situação de pós-conflito no mercado mundial, e o apoio à criação de pactos sociais. Muitas destas medidas e iniciativas podem ser relegadas ou deixadas de parte num clima de nova Guerra Fria.

Os governos e os políticos apoiam a prevenção em teoria, mas não a apoiam ou fazem-no de forma limitada na prática. Em geral, apoiam medidas de alerta precoce, para identificar os locais onde os conflitos podem eclodir, mas não se comprometem com políticas preventivas de muito longo prazo, que não lhes permitem apresentar êxitos ou conquistas perante os seus potenciais eleitores. Além disso, de forma crescente, consideram que não lhes reporta qualquer benefício investir capital político e financeiro em conflitos que não parecem ter perspectivas de resolução ou que têm lugar em países distantes. Ambas as perspectivas são erradas.

Num mundo cada vez mais interligado, apoiar os processos de prevenção, mediação ou construção da paz em países em conflito ou à beira da guerra é importante e deve ser um compromisso dos Estados no sistema internacional. Uma coisa diferente é o questionamento crítico que se faz a esse compromisso, e que seja exercido de forma responsável a fim de evitar «causar dano» em vez de beneficiar as sociedades afectadas. As guerras da Ucrânia, Líbia e Síria demonstram que é um erro grave pensar nos conflitos armados como algo distante de nós. As guerras da Síria e do Iraque têm afectado a geopolítica do Médio Oriente, dos Estados Unidos, da Rússia e da Europa. A acção militar da Rússia na Geórgia em 2008 e a invasão da Ucrânia em 2022 revelam que, mesmo quando a violência

está às portas da Europa, nós os cidadãos preferimos fingir que a guerra é improvável até que acontece.

As terríveis guerras que são travadas hoje são uma lição. A evidência e a compreensão devem impulsionar o aprofundamento nas estratégias de prevenção de conflitos. Estas devem, por sua vez, ser colocadas no centro do planeamento a curto e a longo prazo dos Estados, organizações multilaterais e de segurança, assim como dos académicos, dos jornalistas e da sociedade civil. O planeta é pequeno e estamos todos inter-relacionados.

Não há praticamente nenhuma guerra que possa ser descartada como sendo demasiado distante para não ter importância ou pequena demais para não a ter em conta.

O pragmatismo político exige que consideremos políticas preventivas. Mesmo que se evite uma maior escalada do terrível conflito na Ucrânia, devemos lembrar o quão perto estivemos de uma guerra de maiores dimensões, assim como as outras guerras actualmente em curso e os perigos derivados da nova Guerra Fria descritos neste livro.

É necessário levar ao debate político nacional e internacional a questão da segurança desde as antigas preocupações (como o desarmamento nuclear) e novas perspectivas (como a relação entre alterações climáticas e conflitos) para alcançar medidas concretas. A prevenção de conflitos num sentido múltiplo é uma via por onde começar para que o mundo não nos fuja das mãos.

CAPÍTULO 10. O FUTURO

Apesar dos imensos avanços que se conseguiram na redução da pobreza, na tecnologia de ponta, nas comunicações, na saúde e noutros campos científicos, o mundo de hoje apresenta grandes desigualdades económicas e sociais, e enfrenta grandes desafios em matéria de alterações climáticas, segurança alimentar, saúde e trabalho, entre outras questões essenciais para uma vida digna. Uma nova guerra fria desviará recursos económicos e vontade política para resolver estes problemas globais. Os Estados darão prioridade aos seus interesses nacionais em detrimento dos problemas comuns que afectam a humanidade. As organizações multilaterais, especialmente as Nações Unidas, ficarão ainda mais debilitadas e limitadas na sua capacidade de acção.

Na ausência de políticas comuns e coordenadas, e estimulados por um novo clima de Guerra Fria, os Estados continuarão a aprofundar as actuais tendências: rearmamento; mais muros e fronteiras fechadas perante as crescentes migrações devido à falta de meios de subsistência e à insegurança, restrições ao direito de asilo; menos financiamento para crises humanitárias e prevenção e gestão de crises alimentares, pandemias e guerras; falta ou cumprimento limitado dos acordos sobre alterações climáticas; persistência da precaridade laboral que afecta 60% da força de trabalho adulta mundial (cerca de 2.000 milhões de pessoas)¹. As tendências autoritárias e anti-democráticas em muitos espaços nacionais reforçarão a falta de cooperação a nível internacional².

O Banco Mundial estimou que cerca de 8,5 por cento da população mundial (685 milhões de pessoas) seria extremamente pobre

¹ Blog *El mundo mundial* de José M. Tortosa, 15 de dezembro, 2022 <https://bit.ly/3DLPRkf>

² Marc Reverdin, «Mending Multilateralism: on Getting Worse and Getting Better», Institute Montaigne, Paris, 14 de janeiro, 2021.

até ao final de 2022, e que a pobreza agora está a diminuir a um ritmo muito lento de apenas 2% por ano³.

Os processos económicos entrelaçados com as revoluções tecnológicas tornar-se-ão cada vez mais sofisticadas, com o perigo de a maioria da população mundial ficar privada dos meios educativos devido à denominada brecha digital e, por conseguinte, com falta de capacidade de se integrar e de ter uma opinião sobre estes através de processos democráticos.

Haverá sectores sociais, nos países altamente industrializados e entre as elites e as suas periferias noutros países, que já têm acesso a progressos científicos revolucionários aplicados à medicina, à vida quotidiana e ao bem-estar pessoal de si próprios e dos seus descendentes, e poderão mesmo conjecturar sobre o prolongamento da sua esperança média de vida e até sonhar com a imortalidade⁴. Configuram-se sectores sociais que combinam modernidade laboral e tecnológica com o conservadorismo social numa ideologia racista, antifeminista e anti-sionista, que Enzo Traverso, da Universidade de Cornell, designa de «pós-fascista»⁵.

Junto a eles, e ao mesmo tempo separados por barreiras visíveis e invisíveis nos espaços nacionais, urbanos e rurais, estarão os sectores sociais pobres e excluídos dos países ricos, potências médias e estados mais pobres. A incorporação da robotização e da inteligência artificial poderia provocar o desaparecimento de milhões de empregos no mundo, que não serão necessariamente substituídos por novos tipos de empregos ou as pessoas serão forçadas a aceitar empregos de baixa qualidade e salários mais baixos⁶.

3 Wolfgang Fongler, Homi Kharas, e Juan Caballero, «The forgotten 3 billion», Brookings Institution, 21 de outubro, 2022. <https://brook.gs/3I3Ugld>.

4 Yuval Noah Harari, Homo Deus. A Brief History of Tomorrow, Vintage, Londres, 2027, Parte I. (Existe edição em castelhano: Debolsillo, Barcelona, 2022).

5 Enzo Traverso, Las Nuevas Caras de la Derecha, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2018.

6 David Rotman, «Una historia de desempleo, automatización, robots y falsa prosperidad», MIT Technology Review, 27 de junho, 2018. <https://bit.ly/3HEI34X>. Ver Carl Benedikt Frey, The Technology Trap. Capital, Labor, and Power in the Age of

Todos serão afectados pelas alterações climáticas, mas alguns terão os meios para viver cada vez mais longe e isolados em bolhas de conforto dentro dos seus países, da mesma forma que se isolam em casas fortificadas, com segurança privada, em bairros exclusivos do Rio de Janeiro, Joanesburgo ou nos countries da Argentina, como se fosse um problema inexistente, enquanto outros já estão a viver e a sofrer esses efeitos.

Nada garante que a democracia será o sistema predominante e para o qual todas as sociedades se encaminhem. A luta entre a democracia parlamentar, os autoritarismos e as democracias inclusivas e participativas tornar-se-á mais aguda. A esta tensão está ligado o problema do controlo social e da despolitização que provoca, aquilo a que o crítico cultural Jonathan Crary chama o «complexo da Internet»: a vasta gama de plataformas digitais, protocolos e infra-estrutura física que se tornaram «inseparáveis do imenso e incalculável alcance do capitalismo, 24h/dia e 7 dias por semana. Crary critica as operações ideológicas do complexo da Internet e mostra como a sua infiltração em quase todos os cantos da realidade social tem deixado aos indivíduos politicamente incapazes e desprovidos de um verdadeiro sentido do tempo e dos problemas que assolam o planeta⁷.

Crise da democracia

O sistema multilateral (e a legislação sobre direitos humanos, Direito Internacional Humanitário e crimes contra a humanidade) ficará ainda mais debilitado pelas férreas políticas das grandes potências e das potências emergentes. O espaço para a diplomacia, diálogo político e a mediação será cada vez mais limitado. As alianças entre Estados tornar-se-ão mais flexíveis,

Automation, Princeton University Press, Princeton, 2019; y Mariano Aguirre, «La Trampa Tecnológica», *Política Exterior*, 22 de novembro, 2019. <https://bit.ly/40xbE8Z>

⁷ Ver, por exemplo, Jonathan Crary, *Tierra Quemada. Hacia un Mundo Postcapitalista*, Ariel, Barcelona, 2022.

adaptadas à geopolítica e à geoeconomia, com menor ênfase nos alinhamentos em torno da democracia e indiferentes ao facto de se estabelecerem pactos com regimes autoritários. Estes, por sua vez, serão legitimados por eleitores desiludidos com as democracias incompletas ou satisfeitos porque lhes permitiram um enriquecimento desmesurado. Noutros casos, os governos já conseguiram um sistema repressivo em que as eleições, através da fraude ou da eliminação da oposição, consolidam-nos no poder.

Outro cenário é o promovido pela extrema-direita dos Estados Unidos, deslegitimando o sistema eleitoral e tomando o controlo das instituições democráticas desde as entidades locais até ao Supremo Tribunal, e questionando os resultados das eleições. A invasão ao Capitólio no dia 6 de janeiro de 2021 foi uma manifestação dramática de um processo complexo e constante, e um modelo que tem sido seguido pela extrema-direita no Brasil com o ataque ao Congresso, ao Palácio do Planalto e ao Supremo Tribunal, em Janeiro de 2023.

Como salienta o politólogo Adam Przeworsky, da Universidade de Nova Iorque:

as instituições representativas tradicionais estão a atravessar uma crise em muitos países do mundo. Nalguns, estão no poder líderes que se manifestam contra o Estado, preconceituosos, xenófobos, nacionalistas e autoritários; em muitos outros, os partidos deste tipo continuam a obter ganhos eleitorais num momento em que um grande número de cidadãos situados no centro político têm perdido a confiança nos políticos, nos partidos e nas instituições. As queixas dirigidas às instituições representativas são muitas vezes desatendidas e consideradas como uma manifestação de «populismo». No entanto, a validade das críticas às instituições tradicionais é evidente⁸.

⁸ Adam Przeworsky, *Las Crisis de la Democracia, Siglo XXI Argentina*, Buenos Aires, 2022, p. 10 no prólogo à edição em castelhano. Ver também Enzo Traverso, *Las Nuevas Caras de la Derecha, Siglo XXI Argentina*, Buenos Aires, 2018; e uma revisão de diver-

As grandes potências procurarão parceiros económicos, políticos e militares de acordo com as suas necessidades e capacidades. O conceito de domínio e poder será flexível: para algumas potências será controlar as tecnologias e as patentes, ter acesso a recursos e rotas de transporte de mercadorias; para outras, controlar mercados e fronteiras. As potências médias tentarão acomodar-se de forma pragmática, estabelecendo diferentes tipos de cooperação com a Rússia, a China, a UE e os Estados Unidos. Moscovo, por exemplo, desde a aplicação de sanções por causa da invasão da Ucrânia, tem estreitado os laços com o Irão, a China e a Turquia, e tem lançado uma forte ofensiva diplomática na África Subsariana a partir de Fevereiro de 2022. Os Estados Unidos, que demonstraram pouco interesse na região nas últimas décadas, estão a tentar aprofundar os laços face à influência chinesa e russa. Em Dezembro houve uma reunião entre o presidente Biden e os líderes africanos em Washington, e em Janeiro de 2023 a Secretária do Tesouro, Janet Yellen, prometeu aumentar o investimento e o comércio dos EUA em África.

Nos Estados Unidos e entre os aliados da OTAN, existe uma opinião generalizada de que é inevitável um regresso ao confronto entre grandes potências. Na Rússia debate-se se o mundo está a passar da unipolaridade (domínio dos EUA) para a multipolaridade ou para um sistema de bipolaridades (Estados Unidos-China, Estados Unidos-Rússia)⁹. Enquanto, alguns ideólogos prevêem o fim da civilização ocidental, acusam os Estados Unidos e os seus aliados de quererem acabar com a Rússia e propõem que a Rússia seja a grande potência que salvará o sistema internacional daquilo que consideram ser a sua decadência política e moral.

9 estudos sobre a crise da democracia em Adam Tooze, «Democracy and Its Discontents», *The New York Review of Books*, 6 de junho, 2019. <https://bit.ly/2WaYFLT>

9 Andrey Kortunov, «Between Polycentrism and Bipolarity», *Russian International Affairs Council*, Moscú, 4 de setembro, 2019.

A China confronta-se com os problemas decorrentes do seu grande desenvolvimento nas últimas décadas (como a crise na construção e nas vendas de habitação) enquanto aspira ser a maior potência mundial numa década. Sob Xi Jinping, escreve Kevin Rudd,

a ideologia impulsiona a política com mais frequência do que o contrário. Xi tem levado a política para a esquerda leninista, a economia para a esquerda marxista e a política externa para a direita nacionalista. [...] Deu nova vida aonacionalismo através de uma política externa cada vez mais assertiva, impulsionada por uma crença de inspiração marxista de que a história está irreversivelmente do lado da China e de que um mundo ancorado no poder chinês produziria uma ordem internacional mais justa. [...] A cosmovisão de Xi é mais complexa do que a de Mao, e combina pureza ideológica com pragmatismo tecnocrático¹⁰.

Se olharmos para a experiência da Guerra Fria, podemos concluir que os sistemas democráticos ver-se-ão debilitados pelo pragmatismo que guiará as relações internacionais e que colocará os interesses à frente dos valores. Também porque o confronto dos Estados Unidos e dos seus aliados com a China e a Rússia pode restringir de forma explícita e implícita o dissentimento com essas políticas de confronto e com o aumento das despesas militares.

Na Rússia e na China a dissidência é combatida de forma violenta e directa. Nos países democráticos, embora existam normas jurídicas e um maior respeito pelas liberdades públicas e pelos direitos dos cidadãos, as redes sociais e os movimentos de extrema-direita estão empenhados em perseguir os dissidentes, com mais ou menos conivência dos governos. Como já está a acontecer, tentar compreender as razões que levaram a Rússia a invadir a Ucrânia ou a China a reivindicar a sobe-

¹⁰ Kevin Rudd, «The World According to Xi Jinping: What China's Ideologue in Chief Really Believes», Asia Society, Nova Iorque, 10 de outubro, 2022. <https://bit.ly/40BoMu0>

rania em relação a Taiwan, poderia ser criticado ou censura do nos meios políticos, académicos e jornalísticos, alegando conluio com Moscovo ou Pequim.

Desde a perspectiva e a prática russa e chinesa, toda a dissidência é reprimida e as redes sociais e os meios de comunicação social não-estatais são censurados. Mas, de um modo geral, os Estados utilizam cada vez mais instrumentos tecnológicos sofisticados para tarefas de inteligência e controlo social, transformando os dissidentes em suspeitos. Tal como ocorreu na Guerra Fria, as grandes potências estarão mais preocupadas em conquistar aliados e espaço junto dos seus adversários do que em apoiar processos de democratização ou denunciar violações de direitos, menos ainda se nos Estados Unidos existem, apesar das diferenças, sérios problemas com estas questões, e a Rússia e a China são estados autocráticos.

Michel Brenes, professor de História na Universidade de Yale, e Van Jackson, do Centre for Strategic Studies, na Nova Zelândia, salientam que:

Se for deixada como a única base para a grande estratégia norte-americana, a rivalidade entre as grandes potências tornar-se-á circular, validando as opções militaristas da Rússia e da China e justificando uma burocracia de segurança nacional por parte dos Estados Unidos superpoderosa pronta para um conflito perpétuo.

Não será capaz de corrigir as origens da fragilidade democrática, que radicam na precariedade económica, na corrupção política e no racismo. Conduzirá à eleição de líderes autocráticos, que denunciarão os fracassos internos dos Estados Unidos e os imputarão a uma política externa supostamente frágil¹¹.

11 Michael Brenes e Van Jackson, «Great-Power Competition is Bad for Democracy», *Foreign Affairs*, 14 de julho, 2022. <https://fam.ag/319YfDD>

A guerra presente e futura

Durante a Guerra Fria, o rearmamento foi realizado à custa do aumento dos orçamentos militares em detrimento das despesas sociais, especialmente nos Estados Unidos e na URSS, e das despesas com a ajuda internacional ao desenvolvimento e humanitária. Os dados indicam que estamos a seguir uma tendência semelhante, mas com problemas muito mais acentuados. A historiadora Margaret MacMillan sintetiza deste modo as tendências:

1. No futuro haverá confrontos violentos entre, por um lado, exércitos profissionais equipados com alta tecnologia de sociedades avançadas com grande poder económico e, por outro, forças organizadas de forma flexível que recorrem à armas de baixo custo e ao terrorismo. As armas sofisticadas dos primeiros não serão necessariamente eficazes contra a imprevisibilidade dos segundos.
2. Conflitos armados em meio urbano, protagonizados por grupos armados contra forças do Estado, e entre estes.
3. Guerras massivas entre grandes potências. As rápidas mudanças tecnológicas, que incluem a guerra cibernética, uma maior precisão dos mísseis intercontinentais e a robotização aplicada ao campo de batalha podem gerar tensões não calculadas. A isto acresce o facto de que na complexidade de uma guerra entre potências, o planeamento pode fracassar, como aconteceu nas duas guerras mundiais do século XX¹².

O recurso à guerra cibernética é particularmente alarmante. Em maior ou menor medida quase todos os Estados do sistema internacional podem desenvolvê-la a médio prazo, e contar com a capacidade de provocar o colapso no funcionamento

¹² Margaret MacMillan, *War. How Conflict Shaped Us*, Profile Books, Londres, 2020, pp. 285-289. (Edição em castelhano: *La guerra, cómo nos han marcado los conflictos*, Turner, Madrid, 2021).

das outras sociedades, privando-as de electricidade (incluindo geradores de reserva), imobilizando os sistemas de dados que permite o funcionamento dos transportes, hospitais, administração pública e privada, produção industrial, e até a comunicação privada dos cidadãos.

Anne-Marie Slaughter, presidente do Instituto New America, explica:

A banca pararia, o fabrico de bens pararia e a entrega de medicamentos nas farmácias não seria possível. As mercearias ficariam sem stock de produtos e não poderiam reabastecer-se. As estações de tratamento de água deixariam de funcionar. As comunicações cessariam. Imaginemos um confinamento pandémico, mas sem internet, telefones, transportes ou serviços essenciais.

O caos resultante seria o equivalente de acção mais lenta de uma bomba de neutrões, matando pessoas e deixando intactos os edifícios. A morte seria indirecta, causada pela falha de sistemas concebidos para manter as pessoas vivas, em vez de efectivamente as matar. Os sobreviventes desta morte em massa poderiam regressar gradualmente a formas pré-industriais ou, onde existisse uma capacidade de resiliência não-digital integrada nos sistemas existentes, a uma era anterior aos telemóveis e à Internet. De qualquer forma, a devastação económica e social acabaria com a vida tal como a conhecemos¹³.

As guerras civis e os conflitos violentos no interior dos Estados são cada vez mais complexos, com atores políticos e criminosos, muitas vezes permutáveis, que não respeitam o Direito Internacional e o Direito Internacional Humanitário. Claudia McGoldrick, conselheira da presidência da Comissão Internacional da Cruz Vermelha, salienta que:

13 Anne-Marie Slaughter, «Put an End to Brinkmanship», *Foreign Policy*, 5 de janeiro, 2023. <https://bit.ly/3I3KCiw>

os múltiplos conflitos de longa duração, muitas vezes com repercussões regionais, caracterizam-se por conexões complexas entre partes assimétricas, nomeadamente, grupos armados não-estatais fragmentados e que se multiplicam (bem como empresas e organizações de segurança privada, grupos armados urbanos, milícias e um vasto espectro de entidades criminosas transnacionais, incluindo grupos «terroristas»). Caracterizam-se também por uma falta de respeito generalizada das normas fundamentais do Direito Humanitário Internacional, e um desinteresse generalizado em colocar um termo ao conflito¹⁴.

Pobreza e crise alimentar

Em abril de 2022, a organização não-governamental Oxfam explicou no seu relatório *Depois da Crise, a Catástrofe* que, adicionalmente, mais de 260 milhões de pessoas poderão ficar mergulhadas na pobreza extrema até 2022, como resultado da Covid-19, o aumento das desigualdades a nível mundial e dos preços dos alimentos, e tudo exacerbado pela guerra na Ucrânia.

Até ao final de 2022, estima-se que aproximadamente 860 milhões de pessoas estarão a viver em situação de pobreza extrema (com menos de 1,9 dólares por dia). O número de pessoas que sofrem de subnutrição atingiria os 827 milhões, no final de 2022. A Oxfam estima que o aumento dos preços dos alimentos a nível mundial, por si só, conduziria 65 milhões de pessoas para a pobreza extrema, até alcançar esse total de 263 milhões adicionais¹⁵.

O Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas apoiava mais de 150 milhões de pessoas em 2022. As crises alimentares são

14 Claudia McGoldrick, «The State of Conflicts Today: Can Humanitarian Action Adapt?», *International Review of the Red Cross*, Genebra, 2015, Vol. 97, Número 900, p. 1183.

15 Panorama desolador: mais de 260 milhões de pessoas, adicionalmente, irão ficar neste ano em pobreza extrema, *Oxfam International*, 12 de abril, 2022. <https://bit.ly/3Y87OSn>

provocadas por três factores, explica Arif Husain, o seu director económico:

os conflitos, os impactos climáticos e as dramáticas consequências económicas e sociais da pandemia de Covid-19 são exacerbados pelas fraquezas estruturais, bem como pelas desigualdades e evidente ausência de redes de segurança social, que agravam dramaticamente a situação.

No início de 2022, os preços das matérias primas no sector alimentário atingiram o seu nível mais elevado em dez anos e os preços dos combustíveis alcançaram o seu em sete anos. O aumento dos preços agrava os desafios para aqueles que mal conseguem adquirir alimentos em tempos normais, um problema que se acentuou bastante devido à guerra na Ucrânia, que funciona como o «celeiro» do mundo¹⁶.

Em Setembro de 2022, a Fundação Bill & Melinda Gates publicou o seu relatório anual assinalando que a guerra na Ucrânia tem exacerbado dramaticamente os desafios da segurança alimentar e da prevenção de epidemias, e tem colocado à prova o compromisso da Europa com a ajuda internacional e a acção climática. Várias análises alertam para o facto de o mundo estar em vias de não cumprir grande parte da Agenda 2030 - os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU¹⁷.

Os grandes temas do futuro

Na nova Guerra Fria acentua-se a tendência para o aumento das despesas militares e do rearmamento. Em 2021 era de 2 trilhões de dólares (aproximadamente 2 milhões de biliões de

¹⁶ Arif Husain, «Global Food Crisis: Fuelled by conflict», *The World Today*, Chatham House, 30 de setembro, 2022. <https://bit.ly/3YlnmSm>

¹⁷ *El futuro del progreso. Relatório 2022*. Bill & Melinda Gates Foundation, <https://gates.ly/3wZROFN>; Andrew Edgecliffe-Johnson e Sarah Neville, «Bill Gates Warns Ukraine War is Sapping Europe's Foreign Aid Budgets», *Financial Times*, 13 de setembro, 2022. <https://on.ft.com/3jCvFKS>

euros)¹⁸. Neste contexto, é provável que mais Estados considerem que a melhor segurança é contar com armas nucleares, o que debilitará ainda mais o Tratado de Não-Proliferação (TNP), enquanto os nove Estados que já as possuem continuarão a modernizar os seus arsenais, em paralelo com os das armas convencionais, químicas e bacteriológicas.

A Suécia e a Finlândia aderem à OTAN, que decidiu no seu Conceito Estratégico de 2022 para a próxima década, reforçar a sua capacidade de rápida mobilização, conferir aos comandos da Aliança mais poder de decisão e aumentar o envio de tropas no seu flanco oriental. Por seu lado, a Rússia irá enviar mais armamento e tropas numa postura ofensiva dirigida aos países da Aliança Atlântica.

No futuro haverá uma série de problemas e interrogações nos estudos e na prática das relações internacionais:

1. A soberania: haverá lutas, que poderão ser violentas, por territórios, como a Crimeia e o leste da Ucrânia, Caxemira e outros. Haverá também reivindicações ultranacionalistas face à globalização e exigindo o encerramento das fronteiras à imigração.
2. A identidade. Haverá conflitos e rupturas em relação à religião, à pobreza e à desigualdade. As identidades afectarão o carácter dos Estados, e este último à forma de se vincular com o resto do mundo.
3. Hierarquia de poder. A luta entre os Estados Unidos, a China, a Rússia e os países emergentes vai aprofundar-se.
4. Guerra. As questões relacionadas com o poder entre grandes potências conduziram no passado às guerras denominadas mundiais. Há grandes dúvidas sobre se esse padrão se irá repetir. Entretanto, os conflitos violentos e as guerras continuam, a maioria nos estados denominados frágeis, com ex-

¹⁸ Trends in world military expenditure 2021, SIPRI, Estocolmo, 2022. <https://bit.ly/3I-2w4PV>

- cepções como a Ucrânia. As instituições multilaterais são frágeis para geri-los e, eventualmente, para alcançarem a paz.
5. Revolta e revolução. As revoltas sociais têm-se multiplicado nas últimas duas décadas, especialmente contra os impactos do modelo neoliberal promovido no contexto da globalização. As interrogantes são diversas, entre outras, se podem dar espaço a novas formas de fazer política e se a repressão, de Hong Kong e Myanmar ao Irão, à China e aos países da região andina, poderão contê-las.
 6. Governança global. À medida que tem aumentado o conhecimento e a preocupação social com questões como a crise ambiental, as organizações internacionais, como a ONU, vêm-se sujeitas à críticas sobre a sua limitada capacidade de acção resultado da sujeição aos estados-membros enquanto são, de facto, substituídos pelo G-20, fórum de governantes e presidentes de bancos centrais dos vinte países industrializados e emergentes.
 7. Natureza. O grande problema do século XXI será o impacto do capitalismo sobre o meio-ambiente, o crescimento da população mundial. E a tensão entre alterações nos modelos de produção ou o aprofundamento da crise climática. Ken Booth salienta que «o fracasso na mitigação das alterações climáticas aumenta os riscos de desordem política, migração em massa, incerteza económica, insegurança económica e conflitos violentos».
 8. Economia política. Após a crise financeira de 2008, o modelo capitalista neoliberal tem sido deslegitimado e as críticas multiplicaram-se. Uma interrogante é saber se irão surgir alternativas que ponham a economia ao serviço das pessoas; se a China e os países emergentes irão conquistar espaços nos fóruns (como o G-20) actualmente dominados pelas economias ditas industrializadas; e como será a relação entre o capitalismo e a natureza.
 9. Emancipação. Irão continuar as demandas da sociedade civil local e global em relação à temas como a paz, justiça, demo-

cracia, ambiente, desarmamento, respeito pela lei, acabar com a pobreza e limitar a desigualdade¹⁹.

10. Tecnologia. As mudanças e os desenvolvimentos tecnológicos têm um impacto nas políticas externas de defesa devido à procura e à competição por recursos e «terras raras»²⁰, e a sua utilização na inovação dos sistemas de defesa e na transição para economias verdes. Num futuro não muito distante, o poder e as relações internacionais ver-se-ão transformados pela utilização de semicondutores, novas fontes e formas de energia, e pela aplicação da inteligência artificial e a robotização na guerra.
11. O inesperado. Podem ocorrer acontecimentos inesperados positivos e negativos. Mais ainda, dada a complexidade e a natureza não linear dos complexos processos económicos, políticos e sociais, como referido na primeira parte deste livro, geram incerteza. Isto abre a possibilidade de que os seres humanos possam produzir alterações positivas e também o contrário²¹.
12. As armas nucleares, a sua modernização, o perigo de utilização, a crise dos acordos de controlo de armamentos e o fracasso do Tratado de Não-Proliferação de armas nucleares.
13. A falta de cumprimento do Direito Internacional, e de respeito pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos e a prevenção do genocídio²².

19 Sobre o conceito de emancipação ver Ken Booth, *Theory of World Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 95-148

20 «As terras raras são elementos imprescindíveis no âmbito da defesa, entre cujas aplicações encontram-se as armas de precisão, os drones, os sistemas de vigilância, as tecnologias de sigilo ou os lasers e sistemas de radar e sonoros, uma vez que seriam igualmente utilizados para conferir dureza ou características específicas às ligas e super ligas de elevado desempenho em veículos blindados e projecteis». Fonte: Rocío Vales Calderón, «Las tierras raras en la competición estratégica entre grandes potencias», *Ejército*, 21 de abril, 2022. <http://bit.ly/3DIxxII>

21 Os pontos de 1 a 11 desta lista estão baseados em Ken Booth, *International Relations*, Hodder & Stoughton, Londres, 2017, pp. 120-129.

22 O Direito Internacional é o conjunto de regras e princípios, e práticas, algumas delas não obrigatórias, que proporcionam linhas de acção baseadas no direito e na

O Antropoceno

Os confrontos pelos recursos energéticos serão muito intensos.

A tensão entre a utilização de fontes de energia tradicionais (petróleo e carvão, e os locais de onde são extraídas) e as tecnologias verdes²³ aumentará. A energia assim como os alimentos serão cada vez mais utilizados como armas geopolíticas. A escassez de alimentos de forma massiva será mais frequente devido à crise climática, que provoca secas, desertificação, incêndios, perda de terras rurais e de espaços urbanos devido à subida do nível do mar, combinada com a escassez de água potável e para as plantações, a extinção de espécies e problemas de saúde.

O presente e o futuro da biosfera dependem da acção humana (as grandes alterações do passado foram consequências de impactos geológicos). A pegada da humanidade está presente mesmo nas zonas mais remotas do planeta e gera consequências indesejadas, algumas duradouras e outras irreversíveis²⁴. Um estudo do Instituto de Investigação para a Paz de Estocolmo (SIPRI), explica que durante os últimos 50 anos:

a deslocalização dos custos ambientais através do tempo e o espaço tornou-se tão frequente que aqueles com poder, educação e dinheiro raramente têm de assumir a responsabilidade pelas consequências sociais e ecológicas dos seus actos.

ética em questões como os direitos humanos ou a igualdade racial e de género nas relações entre Estados. Os temas comuns do direito internacional são a paz e a guerra, a diplomacia, os direitos humanos ou o comércio. Com a evolução tecnológica, a lista alargou-se para questões como as patentes intelectuais, a poluição transfronteiriça e a utilização de alta tecnologia sem a presença humana nos campos de batalha. Fonte: Malcolm Shaw, «International Law», Enciclopaedia Britannica, consultado em 2023. <http://bit.ly/3JN8bNO>. Ver Stephen C. Neff, *Justice Among Nations. A History of International Law*, Harvard University Press, Cambridge, 2014, pp. 481-483.

23 Helen Thompson, *Disorder. Hard Times in the 21st Century*, Oxford University Press, Oxford, 2022.

24 Thomas Hylland Eriksen, *Overheating. An Anthropology of Accelerated Change*, Pluto Press, Londres, 2016, pp. 16-17.

Apesar de várias décadas de colaboração internacional para a preservação do meio-ambiente, da criação de instituições e da governação, a propagação de estilos de vida de elevado consumo tem projectado grandes sombras sobre terras distantes e tem tido como resultado o degelo dos glaciares, a acidificação dos oceanos, a perda sem precedentes de habitats naturais e a extinção em massa de espécies.

O estudo do SIPRI define o Antropoceno da seguinte forma: «é um termo criado na transição do milénio para descrever estas profundas transformações ambientais. Trata-se de um conceito que faz referência a uma nova e perigosa era na história do planeta, em que as actividades sociais e económicas da humanidade estão a socavar e alterar, fundamentalmente, o suporte vital planetário dos sistemas de que todos dependemos»²⁵.

Impacto na fragilidade dos Estados

A ausência ou a lentidão do diálogo e das negociações entre a China e os Estados Unidos, os dois principais países poluidores do mundo, terá consequências muito graves para todo o planeta. A ruptura da comunicação entre Washington e Moscovo, nomeadamente sobre como enfrentar conjuntamente as alterações climáticas, também afectará as negociações sobre o degelo do Ártico, os seus recursos e as novas rotas de navegação. De acordo com uma análise realizada pelo Advisory Council on International Affairs (Países Baixos), estima-se que 13% das reservas mundiais de petróleo ainda não descobertas e 30% das reservas de gás encontram-se no Ártico.

25 Eva Lövbrand, Malin Mobjörk e Rickard Söder, «One Earth, Multiple Worlds: Securing Collective Survival on a Human Dominated Planet, em Eva Lövbrand y Malin Mobjörk (eds.), *Anthropocene (In)securities Reflections on Collective Survival. 50 Years After the Stockholm Conference*, SIPRI Research Report N° 26, Oxford University Press, 2021, pp. 2-3.

Nesta região, abrir-se-ão novas rotas de navegação ao longo das costas russas e canadianas, e através do Polo Norte.

Estas perspectivas aumentam as expectativas quanto ao potencial económico do Ártico, mas também geram preocupações sobre os conflitos que poderão ocorrer entre os países que possuem partes desse território (Canadá, Dinamarca, EUA, Finlândia, Islândia, Noruega, Rússia e Suécia)²⁶. Estamos, segundo o investigador Vicenç Fisas, perante «o paradoxo do Ártico, em que o aquecimento global induzido pelo homem está a provocar o derretimento abrupto da camada de gelo do Ártico, facilitando, ao mesmo tempo, o acesso a novos recursos de petróleo e gás»²⁷.

A crise climática afecta todo o planeta, com impactos graves que se previa que iam ocorrer daqui a algumas décadas. As suas consequências são já extremamente graves nos países do Sul e estão cada vez mais relacionadas com os conflitos armados.

O aumento da temperatura afectará as populações vulneráveis, particularmente as crianças e os idosos. As doenças tropicais transmitir-se-ão mais facilmente e as infra-estruturas de saúde ficarão sobrecarregadas. A produção alimentar enfrentará graves problemas, especialmente a agricultura, devido às secas, e à pesca por causa da poluição e o esgotamento dos cardumes. As tensões por causa dos recursos aumentarão, em particular por causa da água e as terras cultiváveis, e pelos efeitos do desmatamento. Haverá mais incêndios, o que, por sua vez, aumentará o aquecimento global.

Os denominados Estados frágeis ou com crises institucionais ver-se-ão particularmente afectados por conflitos de intensidade variável entre os seus cidadãos, e entre estes e os governos com pouca legitimidade que utilizam os recursos naturais em seu benefício. Nas próximas décadas, os efeitos da ausência

26 *The future of the Arctic Region: Cooperation or Confrontation?* Advisory Council in International Affairs, La Haya, 2014. <http://bit.ly/3JHeuCu>

27 Vicenç Fisas Armengol, *Geopolítica del Ártico, La Amenaza del Cambio Climático*, Icaria Editorial, Barcelona, 2018.

de Estado serão dramáticos. A perda de meios de subsistência devido à degradação ambiental e às condições meteorológicas extremas, e o efeito paralisante sobre a segurança alimentar das pessoas, podem levar a um aumento das tensões sociais.

As alterações climáticas podem também contribuir para o aumento da mobilidade forçada das populações, pelo que o afluxo de pessoas poderia representar uma sobrecarga adicional para as economias locais, aumentando o risco de conflitos por causa dos recursos. A perturbação e o desespero causados pelo aumento da competição por recursos e os fenómenos meteorológicos extremos podem ser aproveitados por grupos políticos violentos, criminosos ou determinadas elites com fins políticos e económicos, particularmente quando os governos não estão dispostos ou não podem responder eficazmente. A desigualdade no acesso e o controlo de recursos como a terra, a água ou as florestas, juntamente com a exploração insustentável dos recursos, tem sido um factor que tem contribuído com o aparecimento da violência em vários países.

Uma investigação realizada pela Chatham House revela que, em 2040, cerca de um terço das terras cultiváveis do mundo estariam expostas a secas graves todos os anos, e cerca de 3.900 milhões de pessoas provavelmente experimentem enormes vagas de calor todos os anos. Na década de 2030, cerca de 400 milhões de pessoas todos os anos não poderão trabalhar ao ar livre devido às temperaturas elevadas e o número de pessoas sujeitas a stress térmico para além do 'limiar de sobrevivência', ao ponto em que o calor mata, é susceptível de exceder os 10 milhões.

A investigadora Anna Åberg explica esta relação bidireccional entre os contextos de fragilidade, as alterações climáticas e a possibilidade de conflito:

Embora nenhuma região esteja, ou venha a estar, a salvo da crise climática, a vulnerabilidade é maior nas zonas onde a pobreza prevalece, a governação apresenta desafios subs-

tanciais, os meios de subsistência são «sensíveis ao clima» e o acesso aos recursos e serviços básicos é significativamente limitado. E em geografias repletas de conflitos.

De facto, muitas das características que contribuem para que um Estado seja propenso a conflitos, tais como baixos níveis de desenvolvimento humano e económico e instituições po-

líticas de exclusão, também tornam um país menos capaz de suportar os impactos das alterações climáticas²⁸.

Mais além do debate sobre se estamos ou não perante uma segunda Guerra Fria, são numerosos e complexos os problemas que a humanidade enfrenta perante a crise ambiental e o desafio de assegurar que todos os cidadãos do planeta tenham bem-estar e uma vida digna com as suas necessidades satisfeitas e os seus direitos respeitados. É possível que uma nova Guerra Fria reduza as margens de acção para a mudança de paradigmas económicos e de relação com a natureza, formas de representação política e de modelos de segurança. A acção política para preservar as liberdades e os direitos face aos ataques do autoritarismo, ao mesmo tempo que abrir espaços e alterações e reformas é realmente urgente.

28 Anna Åberg, «Conflict, fragility and multilateral climate funds», *Expert Comment*, Chatham House, 12 de agosto, 2022. ht

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- Åberg, Anna 227
 Abrams, Elliot 130
 Abrisketa, Joana 152
 Acharya, Amitav 44-45, 65, 79, 88
 Agrawal, Ravi 61, 63
 Aguirre, Mariano 51, 77, 79, 82, 104, 193, 209
 Alandete, Francesc Teodoro 190
 Albert, Eric 103, 168
 Alden, Edward 103
 Allende, Salvador 14, 73
 Allison, Graham 112
 al-Assad, Bashar 77, 145-146
 al-Zawahiri, Ayman 90
 Amstutz, Mark 183
 Applebaum, Anne 160-161
 Arbour, Louise 174
 Ashford, Emma 36, 89
 Atwood, Richard 71
 Baker, Teddy 190
 Balian, Hrair 161
 Bao Han, Wang Yunsongy 122
 Barbashin, Anton 149
 Barbé, Esther 184
 Barigazzi, Jacopo 171
 Batallé, Olga 190
 Baylis, John 184
 Beckley, Michael 107
 Bendiek, Annegret 152
 Bergsen, Pepjin 23
 Bergsten, C.Fred 108, 128
 Berman, Noha 29
 Besch, Sophie 171
 Bhriain, Niamh Ni 153, 156
 Biden, Joe 25, 30, 35, 91-92, 97-99, 111-112, 116, 118, 129, 131
 bin Laden, Osama 90
 bin Salman, Mohammed 97
 Blinken Anthony 97, 99, 104, 116
 Bond, Patrick 43, 48
 Booth, Ken 69, 185, 220-222
 Borrell, Josep 153, 160
 Bossong, Raphael 152
 Botes, Alvin 58
 Boutros-Ghali, Boutros 188
 Brands, Hal 89, 107
 Brandt, Willy 164
 Brauch, Hans Günter 187
 Brenes, Michael 214
 Breslin, Shaun 123, 126
 Brezhnev, Leonid 134
 Broad, William J. 36
 Brown, Colin 164
 Brown, Gordon 13, 100, 112
 Brown, Jerry 108
 Brown, Kerry 117
 Brundtland, Gro Harlem 182
 Brusset, Emery 201
 Bulmer-Thomas, Victor 34, 87
 Bull, Hedley 23
 Bullough, Oliver 136
 Burns, William J. 42, 93
 Caballero, Manuel Galán 136

- Caballero, William J. 208
Caplan, Richard 201
Carter, Jimmy 115
Caulcutt, Clear 171
Chávez, Hugo 91
Chotiner, Isaac 53
Clarkson, Alexander 163
Clinton, Bill 115
Collins, Alan 189-190
Cooper, Andrew 188
Cohen, Eliot A. 160-162
Cohen, Roger 50
Colby, Elbridge A. 107
Cooper, Zack 89
Costello, Patrick 172
Crary, Jonathan 210
Daalder, Ivo 95
David, Maxine 163
da Silva, Lula 47
de Coning, Cedric 201
del Arenal, Celestino 184
Demarais, Agathe 105-106
Diamint, Rut 179
Dias, Elizabeth 83
Diego-Navarro, Elizabeth 201
Dikötter, Frank 119
Dobbs, Michael 39
Doshi, Rush 108
Edgecliffe-Johnson, Andrew 218
Engler, Mark 19
Engler, Paul 19
Erdogan, Recep Tayyip 54-55, 57
Eriksen, Thomas Hylland 223
Erlanger, Steven 57
Ero, Comfort 71
Erskine, Toni 69
Eyal, Nadav 19
Fabry, Elvire 168
Fariza, Ignacio 169
Feldenkirchen, Markus 178
Fengler, Wolfgang 208
Fernández, J.J. 136
Ferry, Jeff 88
Figes, Orlando 133, 138
Fisas Armengol, Vicenç 187, 225
Fischer, Sabine 139
Fisher, Max 14
Fitzgibbon, Will 136
Ford, Glyn 172
Fortin, Carlos 59
Foy, Henry 154, 167
Frankopan, Peter 27, 122
French, Howard W. 85
Frey, Carl Benedikt 209
Friedberg, Aaron 130
Fukuyama, Francis 16
Galeotti, Mark 148
García, Ana 43, 48
Garton Ash, Timothy 161
Gates, Bill & Melinda 218
Gatinois, Claire 169
G. Manrique, Luis Esteban 52
Graef, Alexander 149
Graham, Ruth 83
Grasso, Daniele 136
Goldhaber, Michael 95

- Gorbachov, Mijail 135
Guha, Ramachandra 52
Guterres, António 193-195, 198
Guyer, Jonathan 58
Halliday, Fred 74, 115, 164
Haass, Richard 99
Harari, Yuval Noah 207
Harchaoui, Jalel 148
Hart, Melanie 108
Heine, Jorge 59, 188
Hernández, America 169
Hidalgo Pérez, Montse 136
Higuera, Georgina 121
Hinshaw, Drew 137
Hirst, Mónica 60-61
Hoffman, Stanley 21
Hugues, Bryn 201
Hurrell, Andrew 24
Husain, Arif 218
Igin, Martina 118
Jackson, Nicole 145
Jackson, Robert H. 16, 119
Jackson, Van 214
Jaffrelot, Christophe 52
Jinping, Xi 111, 120-121, 212-213
Johansen, Robert C. 190-191
Johnson, Elsbeth 113
Johnson, Lyndon B. 58
Jruschov, Nikita 39
Kennedy, John F. 38-39, 58
Kennedy, Mark 105
Kennedy, Paul 79
Kennedy, Robert 187
Kharas, Homi 208
Khashoggi, Jamal Ahmad 97
Khatib, Lina 146-147
Kinder, Tabby 30
Kissinger, Henry 13
Klare, Michael T. 89, 109-110
Klingbeil, Lars 178
Korda, Matt 37, 40
Kortunov, Andrey 212
Kowsmann, Patricia 137
Kynge, James 113
Krauss, Clifford 51
Kroenig, Matthew 36
Kupchan, Charles 44, 46, 96
Kurbjuweit, Dirk 160
Kynge, James 102
Lauer, Stéphane 166
Lavrov, Sergei 143-144
Lehne, Stefan 155
Leng, Cheng 30
Levinson, Marc 21
Lewis, Leo 102, 131
Lewis, James Andrew 104
Lewis Gaddis, John 72
Lewis, Patricia 7, 150, 195
Lövbrand, Eva 224
Luce, Edward 79
Lumumba, Patrice 73
Macron, Emmanuel 98, 160
MacMahon, Robert J. 33, 133-134
MacMillan, Margaret 214
Maduro, Nicolás 91, 146
Magsamen, Kelly 108

- Mahbubani, Kishore 188
 Mallaby, Sebastian 101, 103
 Manfredi Sánchez, Juan Luis 16
 Matthews, Robert P. 7, 94
 Kyle T. Mays 84
 Mazzucato, Mariana 26
 McCarthy, Joe 11
 McFaul, Michael 139
 McGoldrick, Claudia 216
 Mearsheimer, John 67, 90, 183
 Meloni, Giorgia 18
 Mendia Azkue, Irantzu 189
 Menon, Shivshankar 64
 Metter, Rana 113
 Miller, Chris 102
 Mobjörk, Malin 224
 Modi, Narendra Damodarda 49, 52-53
 Mooney, Peter J. 164
 Morgenthau, Hans J. 184
 Morris, Jeremy 140
 Møller, Bjørn 187
 Møller, Jørgen 16, 119
 Muller-Khaler, Julian 160
 Narlikar, Amrita 47
 Naryshkin, Sergei 42
 Nathan, Laurie 199
 Navari, Cornelia 24
 Neff, Stephen C. 222
 Neukirch, Ralf 160
 Neville, Sarah 218
 Novokmet, Filip 141
 Nunn, Sam 13
 Núñez, Jesús 125
 Nye Jr., Joseph S. 79
 Obama, Barack 91, 94, 116
 Ominami, Carlos 59
 Orlik, Tom 117
 Ortega, Daniel 146
 Osterhammel, Jürgen 9
 Owens, Patricia 184
 Palme, Olof 186
 Parkinson, Joe 137
 Parrondo, Javier 123
 Payson O'Brien, Phillips 76, 142-143
 Pearce, Jenny 193
 Pelosi, Nancy 126
 Pérez de Armiño, Karlos 189
 Persaud, Randolph B. 189
 Petraeus, David 36
 Petro, Gustavo 18, 20
 Perry, William 13
 Piketty, Thomas 21, 141
 Pillar, Paul R. 99
 Pinker, Steven 68
 Pfeifer, Sylvia 154
 Plokhy, Serhii 38-39
 Poch de Feliu, Rafael 140
 Priestley, Julian 172
 Przeworsky, Adam 211
 Putin, Vladimir 35-37, 57, 97, 124-125, 138-139, 143, 147-149
 Rajagopalan, Rajeswari Pillai 51
 Rappeport, Alan 53
 Reagan, Ronald 76, 115
 Reverdin, Marc 207
 Ricard, Philippe 169

- Ríos, Xulio 106, 113-114, 124-127
Rodríguez, Alex 105
Romanova, Tatiana 163
Rotman, David 209
Florenca Rubiolo 122
Rudd, Kevin 108, 120, 126, 212-213
Sachs, Goldman 30
Sachs, Jeffrey 94
Sanahuja, José A. 172, 184
Sanger, David E. 36
Saran, Shyam 51
Sarotte, Mary Elise 149
Saul, Richard 74
Schmall, Emily 51
Schmundt, Hilmar 41
Scholz, Olaf 153-154, 178
Shaw, Malcolm 222
Shultz, George 13
Scott, James 31
Sen, Amartya 53
Sevastopulo, Demetri 108, 167
Shafik, Minouche 173
Marina Shagani 142
Shirk, Susan L. 109
Simon, Steven 84, 95
Siripurapu, Anshu 29
Slaughter, Anne-Marie 61, 215-216
Smith, Dan 69, 193
Smith, Hazel 151
Smith, Karen E. 155
Smith, Steve 184
Snyder, Timothy 140, 145-146
Sokolsky, Richard 144
Spohr, Kristina 178
Stalin, Joseph 133
Steele, Jonathan 138
Stefanoni, Pablo 22
Stevenson, Jonathan 84, 95
Strand, Håvard 69
Strange, Susan 185
Stronsky, Paul 144
Stevenson, Alexandra 51
Söder, Rickard 224
Soler i Lecha, Eduard 56
Sørensen, Georg 16, 119
Stewart, Katherine 83
Swanson, Ana 53
Thakur, Ramesh 188
Thompson, E.P. 34
Thompson, Helen 223
Tickner, Arlene B. 190
Tokatlian, Juan G. 60-61
Tooze, Adam 211
Tortosa, José M. 31, 79, 207
Traverso, Enzo 207, 211
Trump, Donald 14, 18, 24, 82, 90, 92, 94, 99,
116, 159
Tsoukalis, Loukas 162, 167,
170, 173
Tse-tung, Mao 114, 213
Vadell, Javier A. 122
Vales Calderón. Rocío 221
Vilasanjuán, Rafael 152
von der Burchard, Hans 171
von Einsiedel, Sebastian 70
von Hein, Matthias 178

von Weizsäcker, Friedrich 187
Walker, Martin 10
Wallerstein, Immanuel 31-32, 43, 79
Wallenstein, Peter 188
Walt, Stephen M. 90
Walters, Barbara F. 81-82
Westad, Odd Arne 9, 112, 128
Wilson, Andrew 187
Wohlforth, William C. 69
Wolf, Kara 81
Wolpert, Stanley 52
Walsh, Declan 147
Walsh, Toby 40-41
Warnke, Paul C. 187
West, Paul 85
Wolf, Martin 158-159
Wulf, Herbert 174-175
Wylie, Christopher 14
Wyne, Ali 109, 131-132
Yellen, Janet L. 53, 212
Yeltsin, Boris 135
Yon Ebright, Katherine 91
Yu, Sun 102
Zakaria, Fareed 79, 121
Zhu, Eric 117
Zucman, Gabriel 141

SOBRE O AUTOR

Mariano Aguirre (Mestrado em estudos da paz, Trinity College, Dublin) é associate fellow do programa de segurança internacional do Instituto Chatham House (Londres) e coordenador da Rede de Segurança Inclusiva da América Latina da Fundação Friedrich Ebert. Anteriormente, foi director do Centro de Investigação para a Paz (Madrid), coordenador de programas de segurança na Ford Foundation (Nova Iorque), co-director do think-tank FRIDE (Madrid), director do Norwegian Centre for Conflict Resolution (NOREF, Oslo), e assessor do Gabinete do Coordenador Residente das Nações Unidas, na Colômbia.

Com experiência em análise de conflitos e relações internacionais, participou em processos de promoção do diálogo político e de mediação na Palestina, na Síria e na Colômbia, e em projectos sobre, entre outros temas, guerras de baixa intensidade, política de segurança espanhola, consolidação da paz, prevenção e pós-conflito, o papel das potências emergentes, Estados frágeis, cooperação internacional, política interna e externa dos EUA, o papel da América Latina na ordem internacional, os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, e sobre o processo de paz entre o governo colombiano e as FARC.

É professor do Mestrado em Acção Humanitária Internacional no Instituto de Direitos Humanos da Universidade de Deusto (Bilbao) e na Escola para uma Cultura de Paz (Universidade Autónoma de Barcelona). Tem sido convidado a leccionar em cursos de Mestrado da Universidade Autónoma de Lisboa e na Universidade de Coimbra.

Autor, co-autor e editor de vários livros sobre questões internacionais, paz e segurança. Os mais recentes: *Salto al vacío. Crisis y declive de Estados Unidos* (Icaria, Barcelona, 2017); «Las políticas post imperiales de Donald Trump hacia América Latina», en Wolf Grabendorff y Andrés Serbin (Eds.) *Los actores*

globales y el (re) descubrimiento de América Latina (Icaria-CRIES, Barcelona–Buenos Aires, 2020); La agenda de la protesta social en Colombia: ¿una oportunidad para la cooperación internacional?, Cuadernos Deusto Derechos Humanos 96 (Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2021);

Escreve, entre outras publicações, na Política Exterior, esglobal.org, The World Today, BBC Mundo, El País, Vanguardia Dossier e El Espectador.

Recebeu vários prémios pela sua actividade profissional, entre outros, da Associação pró-Direitos Humanos de Espanha, Justiça e Paz do Jornalismo, e do instituto Observare da Universidade Autónoma de Lisboa.