

# Os Novos Desafios à Segurança Internacional

Carlos Santos Pereira

*Jornalista da RTP*

## Resumo

O artigo tem como problemática a reconceptualização daquilo que poderá ser entendido como “ordem internacional”. Estaremos perante uma nova ordem internacional? Quais os seus desafios e ameaças? Para o autor surgiu uma nova e ambígua desordem internacional caracterizada por inconsistências como: o TPI que consubstancia os mais importantes princípios do Direito Internacional, não conta com o apoio dos EUA o que poderá comprometer seu futuro; o irromper das questões nacionalistas e territoriais, a crise da soberania tradicional, as máfias, o tráfico ilegal de pessoas e o terrorismo são algumas das novas ameaças que transformaram o mundo num caos. A ONU foi solicitada de uma forma sem precedentes para a resolução de conflitos, apesar do direito de “ingerência e intervenção humanitária” ter passado a ter um carácter pouco criterioso, ao mesmo tempo que a OSCE se viu transformada numa organização técnica e dependente da NATO.

## Abstract

*The present article refers to the re-conceptualisation of what might be understood by “international order”. Are we in the presence of a new international order? Which challenges and threats are we facing? The author outlines the presence of a new ambiguous international disorder characterized by inconsistencies such as: the International Criminal Court, which reiterates the major principles of the international law does not have the support of the US, which may jeopardize its future; the outbreak of national and territorial issues; the crisis of national sovereignty; the mafias, the illegal human traffic and terrorism are some of the new threats which transformed the world into a chaos. The UN was frequently called upon to conflict resolution, although the right to intervene became less defined and at the same time the OSCE is being transformed into a technical organisation dependent from the US.*

Invocar, no espaço exíguo desta modesta reflexão os novos desafios à segurança internacional... empresa a um tempo estimulante e quase impossível, de tão vasta e urgente a agenda de ameaças que desafiam a comunidade internacional neste dealbar do II milénio ...

Arriscámos, ainda assim destacar uma dimensão que atravessa e estrutura em muitos aspectos os desafios da contemporaneidade: a urgência de construir, ou reconstruir, as bases de uma ordem internacional minimamente consensual e representativa<sup>1</sup>.

Trata-se de consensualizar e impôr um quadro mínimo de regras consensuais aos diversos actores que se movimentam na arena internacional, de corrigir as legitimidades caducas e de codificar as novas legitimidades entretanto consumadas - incluindo, e sobretudo, as mais contestadas -, de proceder ao *aggiornamento* dos princípios e dos *fora* institucionais do direito e da concertação e das instâncias de arbitragem universalmente reconhecidas.

Um desafio que tem feito correr rios de tinta e inspirado torrentes de discursos e *pronunciamientos* mas que vem sendo adiada pelo menos desde o desabar do muro de Berlim, dos subsequentes colapsos do bloco socialista e da própria União Soviética e do enterro da ida ordem bipolar.

Não que a urgência desse imperativo tenha escapado aos poderes planetários. O conceito, avulso e impreciso, de “nova ordem internacional” tem pontuado como um estribilho as convulsões que marcaram o pós-guerra fria. Em rigor, a comunidade planetária tem antes feito face aos reptos lançados pelo estertor do II milénio século XX ao sabor da correlação de forças do momento, de coligações, alianças e hostilidades circunstanciais e de legitimidades *ad hoc*. Situação que vem sem dúvida desmobilizando uma abordagem mais concertada e consensual dos novos desafios e ameaças - e que tem constituído, ela própria, fonte de novas tensões.

O caso do Tribunal Penal Internacional (TPI) assume aqui um valor de paradigma, ilustrando de forma exemplar as ambiguidades da “nova (des)ordem internacional” ...

---

1 Não abundam as definições precisas e suficientemente abrangentes do conceito de “ordem internacional”. Entendemos aqui este conceito um pouco à imagem tradicional da “ordem europeia”, ou seja, pressupondo um sistema estruturado de relações entre Estados (e outros agentes internacionais), constituindo, mais do que uma mera relação de equilíbrio, uma ordem jurídica elementar, solidariedades de vária ordem, laços contratuais consagrados por normas constringentes e dotada de instâncias de arbitragem e negociação.

## O sequestro do TPI

Os Estados Unidos da América, senhores incontestados da conjuntura planetária e grandes campeões da ideia de uma justiça internacional, entenderam impôr ao concerto das nações um estatuto de imunidade que põe em causa a universalidade e o próprio conceito de justiça internacional.

E, no entanto, a criação do TPI representou um momento de esperança. A aprovação dos estatutos do futuro Tribunal, a 17 de Julho de 1998 em Roma, vinha coroar um período de afirmação da ideia de uma justiça internacional capaz de dissuadir quantos ousavam espezinhar esse conjunto de referências éticas em que a humanidade se pretende reconhecer.

Em vésperas da data de entrada em vigor do Tratado de Roma – o dia 1 de Julho último –, 135 países tinham assinado e 71 ratificado o documento fundador do TPI. Todas as esperanças pareciam por isso legitimadas – mesmo se entre os refractários figuravam países com o peso e as responsabilidades de Israel, da China, da Rússia, da Índia ou do Paquistão.

Neste processo coube, como seria de esperar, papel de relevo à potência que liderou em condições de indisputável hegemonia a resposta internacional às crises do final do século findo. O peso político dos EUA foi crucial na criação do Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia (TPIY) e em processos como por exemplo o que levou Slobodan Milosevic à presença juízes de Haia.

Ora, a América nunca escondeu o seu mau humor e perante a perspectiva de um tribunal internacional mandatado para julgar crimes de guerra e outros atentados à condição humana, Washington agita a ameaça de uma eventual manipulação política do TPI e dos riscos daí decorrentes para os militares americanos envolvidos em missões internacionais.

O TPI só é autorizado a intervir em situações de demissão ou incapacidade definitiva das justiças nacionais. E, apesar das reservas da Administração Clinton, os negociadores americanos desempenharam aliás um papel importante no esboço do documento de Roma<sup>2</sup>. Os delegados americanos e os seus aliados europeus imprimiram aliás um tal número de “ressalvas” no tratado do TPI e nas regras do tribunal, que excluíam na prática qualquer hipótese de sentar um militar americano no banco dos réus<sup>3</sup>. Nada disso desarmou, porém, as reservas americanas.

---

2 Já à despedida da Casa Branca, e depois de muito hesitar, Bill Clinton assinou finalmente o documento de Roma – deixando ao seu sucessor uma herança que este rejeitou sem reboços.

3 Entre elas, o princípio da supremacia dos acordos militares bilaterais de Washington com mais de 100 países que garante à América jurisdição exclusiva sobre os seus soldados.

Ao aproximar-se a data de entrada em vigor do Tratado de Roma elas transformaram-se numa ofensiva em larga escala e em vários azimutes. Washington sacou mesmo da ameaça de sanções contra países que cooperassem com o TPI. Um projecto de lei votado pela Câmara dos representantes em Maio último autoriza mesmo medidas extremas - incluindo uma intervenção militar - para resgatar qualquer cidadão americano perseguido pela justiça internacional<sup>4</sup>.

A situação gerou um profundo mal-estar nas fileiras da ONU. A pressão da Administração Bush punha de imediato em causa a missão das Nações Unidas na Bósnia (UNMIBH) - a renovação do respectivo mandato estava doravante refém da ameaça do veto americano - e fazia pairar a ameaça de um “Não” americano no Conselho de Segurança a futuras missões de paz. O embaixador francês Jean-David Levitte sublinhou a gravidade da situação apelando a que “não façamos reféns” os povos de países como Timor-Leste, Serra Leoa ou Bósnia, que dependem de missões da ONU.

A 14 de Junho e depois de um longo braço de ferro, as Nações Unidas cediam enfim à pressão da Casa Branca. Na sequência de manobras de compromisso protagonizadas pela diplomacia de Tony Blair e a culminar um debate tormentoso, os 15 membros do Conselho de Segurança aprovaram uma proposta que isenta da alçada do TPI por um ano, renovável, os militares americanos que participem em missões de paz<sup>5</sup>.

### Consensos exemplares

O embaixador americano John Negroponte não se coibiu, ainda assim, de melhor vincar a capitulação do concerto das Nações, sublinhando sem cerimónias que o compromisso representara apenas “um primeiro passo” e ameaçando que qualquer tentativa do TPI de deter um cidadão americano teria “consequências graves”.

Semanas depois, Washington retomava com efeito a ofensiva contra o TPI, ameaçando interromper toda a assistência militar aos países que aderissem ao Tratado de Roma sem previamente se comprometerem a jamais extraditar soldados americanos. Ao mesmo

---

4 ASPA (*American Servicemembers Protection Act*), de 8 de Maio de 2002. Segundo o *New York Times* de 10 de Agosto, o Congresso autorizou expressamente Bush a usar meios militares para libertar americanos sob custódia do TPI.

5 O acordo baseou-se na invocação do artigo 16 do Tratado de Roma e nomeadamente na cláusula que prevê um período de imunidade de facto para o pessoal das missões de paz não pertencente aos países signatários.

tempo, a Casa Branca lançava uma campanha tentando arrancar aos parceiros europeus acordos bilaterais de não extradição<sup>6</sup>.

Washington colocava assim de algum modo em causa a coerência do papel de campeã dos direitos humanos com que a América se proclamou legitimada a intervir nos quatro cantos do globo nos últimos anos, arrastando consigo nessa contradição toda a comunidade internacional...

Quanto ao “compromisso” aprovado pelo Conselho de Segurança, ele é exemplar dos “consensos” em que a comunidade das Nações se tem ressarcido face às grandes turbulências internacionais dos últimos anos.

Dias antes, a União Europeia não escondia a sua indignação face à atitude americana. Em vésperas do compromisso no Conselho de Segurança, o comissário Chris Patten acusava os EUA de “se colocarem acima da lei”<sup>7</sup>. A União Europeia desafiava mesmo o bloqueio americano propondo-se assumir de imediato a liderança da UNMIBH. Ora, consumada a capitulação da ONU, as mesmas vozes europeias não hesitaram em aplaudir o compromisso de Nova Iorque.

E o facto é que, apesar do coro de críticas às exigências americanas, a proposta de “compromisso” foi aprovada por...unanimidade (!). Unanimidade que não logrou aliás saciar as más-consciências - o próprio embaixador canadiano Paul Heinbecke não escondia o seu desapontamento classificando a situação como “um dia muito triste para as Nações Unidas”.

Chegam assim a um desenlace inglório os esforços desenvolvidos ao longo dos anos 90 para mobilizar a consciência do Mundo contra a impunidade que protegia de facto os atentados aos direitos humanos<sup>8</sup>.

Uma campanha que agitou muitas promessas, mas que suscitou também perplexidades, remíveis no fundo a uma questão crucial: deveria a justiça internacional ser regulamentada e institucionalizada - ou deixada ao arbítrio de juízes avulsos, convergências pontuais e grupos de pressão?

---

6 Em contraste com o repúdio ou as hesitações da maioria dos países europeus, Bucareste aceitou prontamente a proposta americana. A condição de candidato empenhado (e até agora frustrado) a um lugar na NATO não terá decerto sido alheia à posição romena...

7 “O que faz com que um estado seja ‘pária’ é a recusa em aceitar as leis internacionais” - recorda Chris Patten, no texto já citado. E cita o alerta lançado há cerca de dois anos por Samuel Huntington de que “aos olhos da maior parte do Mundo” os EUA se estavam “a transformar numa superpotência pária” (*Público*, 14 de Julho de 2002).

8 Um olhar mais distanciado põe de imediato a nú algumas ambiguidades desse processo. A comunidade internacional não se fez rogada perante o sequestro que levou Milosevic ao bando dos réus de Haia. Mas Pinochet escapou afinal à perseguição do juiz Garzon e a Bélgica acabou por desistir do ousado intento de julgar Ariel Sharon pelos massacres de Sabra e Chatila.

A questão tinha bastas razões, face às suspeitas de politização da justiça ministrada pelo tribunal *ad hoc* para ex-Jugoslávia. Bastará recordar a “oportunidade política” das inculpações dos líderes sérvios da Bósnia, em plena campanha político-militar que levaria aos acordos de Dayton, ou de Slobodan Milosevic - em pleno ataque da NATO à Sérvia...

Os EUA “sentem-se bastante satisfeitos ao julgarem os outros - na verdade já o fazem no TPI para a ex-Jugoslávia - e é irónico que tomem posições particularmente duras neste contexto” - acusou o já citado Chris Patten.

Ora, ao estabelecer um quadro jurídico universal para sancionar crimes de guerra e contra a humanidade, o TPI ameaçava o carácter algo arbitrário da justiça ministrada por instâncias *ad hoc* como o TPIY...

### **A ordem e o caos**

A utopia de uma “ordem” marca presença desde há muito no convívio entre povos e Nações. Se a *Pax Romana* correspondia a um estatuto constantemente desafiado e reimposto pelas armas romanas em sucessivas campanhas, na Idade Média a Igreja tentou alicerçar a ideia de uma ordem unificada em que os soberanos se submeteriam à soberania do papa. Mais tarde, no século XVII, Emeric Crucé e depois William Penn prepararam a ideia de uma instituição planetária mandatada para dirimir os conflitos e em 1795 Emmanuel Kant lançou o projecto da “paz perpétua”.

A paz de Vestefália lançou em 1648 os alicerces de equilíbrio de poderes e o sobressalto da Revolução e das campanhas inspirou depois ao príncipe austríaco Metternich, grande obreiro do Congresso de Viena (1814-1815), a ideia de um concerto entre os grandes monarcas de forma a salvaguardar a velha ordem. Mas a famosa “balança dos poderes” entraria definitivamente em colapso com a Grande Guerra.

Depois da grande hecatombe de 1914-18, foi criada a Liga das Nações, na Conferência de Versailles (Junho de 1919). Mas as esperanças que presidiram à sua criação não resistiram às turbulências políticas dos anos 30 e aos golpes da invasão da Manchúria pelos japoneses, em 1931, à conquista da Etiópia por Mussolini - para receber a machadada final com a invasão da Polónia pelas forças do III Reich, em Setembro de 1939.

Tentou-se mesmo entretanto esboçar um quadro legal para regulamentar o exercício da violência, num longo processo que mergulha as suas raízes no famoso “Código Liber”, de 1863 e na Declaração de S. Petersburg (1886) e que terá a sua coroação com as Convenções

de Genebra de 1949 e, mais tarde, com os dois protocolos adicionais de Junho de 1977 e as numerosas convenções celebradas posteriormente no quadro do direito de Haia.

A Conferência de S. Francisco (Abril-Junho de 1945) e a criação da ONU alimentaram de novo a fé numa solução política dos conflitos futuros e por um momento, sob os mandatos de figuras como Trygvie Lie e Dag Hammarskjold, as melhores expectativas pareciam confirmar-se. Mas também essas esperanças não durariam muito.

Sob o efeito da descolonização, nos anos 50 e 60, o número de membros da organização subiu para mais do triplo. Durante a Guerra Fria, a ONU viu-se apanhada no fogo cruzado dos confrontos Leste-Oeste e Norte-Sul enquanto o Conselho de Segurança se via bloqueado (manietado) pela rivalidade entre as duas super-potências. As grandes agências da ONU - mesmo aquelas a cuja criação terá presidido um idealismo mais genuíno, em breve se viram fortemente politizadas<sup>9</sup>.

Com a queda do Muro e o colapso da URSS, todo o quadro estratégico e geopolítico herdado de Yalta, ruiu. Desfeito o quadro bipolar - "elemento estruturante de todas as relações internacionais e estratégicas" -, o sistema pareceu então mergulhar num período de certa "orfandade" e de deriva<sup>10</sup>.

O fim dos bloqueios e da disciplina estratégica imposta pela ordem bipolar levou ao colapso de entidades multinacionais (URSS, Jugoslávia), reacendeu paixões nacionalistas e disputas territoriais e pôs em causa conceitos tradicionais de soberania, acelerando ao mesmo tempo o fenómeno da explosão de novos actores, extra-estatais, na cena internacional<sup>11</sup>.

Ora, o facto de esses novos agentes não se terem ainda constituído em actores estratégicos claramente identificados, capazes como tais de se articularem politicamente<sup>12</sup>. A violência é então frequentemente a sua forma de expressão...

Ignacio Ramonet, o director do *Monde Diplomatique* invocou a ideia de caos para caracterizar o ambiente geopolítico deste início dos anos 90<sup>13</sup>.

---

9 Em 1980 americanos e britânicos bateram com a porta da UNESCO de M'Bow e os EUA retiraram-se igualmente da OIT acusando a organização de se colocar ao serviço dos objectivos comunistas.

10 Marisol Touraine: "À la recherche de l'ordre perdu", in "Où va la defense française?", *Science & Vie*, Março 1996.

11 Pierre Lellouche, *Le Nouveau Monde - De l'Ordre de Yalta au Désordre des Nations*, Paris, Grasset, 1992.

12 Touraine, *op.cit.*

13 Ignacio Ramonet, *Géopolitique du chaos*, Galilée, Paris, 2000.

## Disciplinar o caos

Certo que a crise tem razões mais fundas. As turbulências dos anos 80 – Gorbatchov, a crise do *Solidarnosc* na Polónia, os sinais crescentes de erosão na lógica dos blocos –, vinham já antes chamando a atenção dos analistas. O fim da guerra fria surpreende os estudiosos das relações internacionais em plena polémica e convulsão, confrontando neo-realistas funcionalistas, mundialistas, transnacionalistas em torno da referencial “Teoria das Relações Internacionais” de Kenneth Waltz<sup>14</sup>.

O conceito de “sociedade anárquica” instala-se e serve de *leitmotif* a um conjunto de investigações desenvolvidas ao longo dos anos 80 sobre a “regulação da anarquia”, mas sem qualquer horizonte de institucionalização – teoria dos regimes de Robert Axelrod, estudos de Stephan Krasner, Robert Keohane e Joseph S. Nye, teoria dos regimes, conceitos como o de “*governance*” (em oposição a “governo”) lançado em 1983 pela equipa de Stephan Krasner, o *security complex* de Barry Buzan ou a “sociedade internacional” de Hedley Bull<sup>15</sup>.

O impacto dos acontecimentos do virar da década reflecte-se de imediato nestes ensaios que procuram interpelar um quadro internacional em acelerada mutação. Já em 1990, James Rosenau constatava que os parâmetros oriundos do Tratado de Vestefália e logo os sistemas internacionais modernos fundados na realidade do Estado, tinham sido varridas<sup>16</sup>.

Na perspectiva dos transnacionalistas, as turbulências que caracterizam o período em questão resultariam do antagonismo entre a lógica competitiva dos estados que subsiste e as lógicas concorrentes que contestam a hegemonia do político<sup>17</sup>.

A crise do Estado-nação e a entrada em cena de novos actores internacionais fez também correr rios de tinta e inspirou importantes estudos. Para os transnacionalistas, os fluxos internacionais, ao escaparem ao controlo do Estado, estão assim na origem de uma tripla crise – de soberania, de territorialidade, de autoridade, impondo assim uma nova sociologia das relações internacionais.

14 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979.

15 Barry Buzan, *People, States and Fear – An agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Hemel Hempstead, Harvester-Wheatsheaf, 2ª ed. 1991, e “New Patterns of Global Security in the 21st century”, in *International Affairs*, 1991. De Hedley Bull, ver em particular *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*, London, Macmillan, 1997 e *The Expansion of International Society*, Oxford Clarendon Press, 1984.

16 James N. Rosenau, “Governance in the Twenty-first Century”, *Global Governance* Primavera, 1995, vol. 1, nº1.

17 James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics – A Theory of Change and Continuity*, Princeton University Press, 1990.



Assiste-se assim a uma evolução paradoxal ao sabor da difusão dos poderes e a dispersão das ações numa ordem internacional que “emancipa os indivíduos e os grupos mas restringe as soberanias”, que “liberta os particularismos, mas entrava a sua institucionalização”<sup>18</sup>.

O resultado é uma crise de referencias ligada à diversificação dos actores e das estratégias e fidelidades em jogo – e, ao mesmo tempo, a uma erosão dos instrumentos clássicos de regulação fundados sobre a potencia.<sup>19</sup>

Outros estudos produzidos no virar da década de 90 em nome do “realismo estrutural” situam-se ainda no prolongamento dos trabalhos de Kenneth Watz e Joseph S. Nye, tentando determinar as condições da organização de uma nova ordem internacional a partir do parâmetro estado-cêntrico – mas emancipadas agora do contexto político da bipolaridade em que surgiu o neorealismo<sup>20</sup>.

O colapso da URSS e a nova condição de super-potência única e sem rival dos Estados Unidos inspira importantes estudos. *Bound to Lead* de Robert Nye analisa as transformações da natureza do poder americano e prega a substituição dos recursos tradicionais da grande potência (*hard power*) pelo exercício do *soft power*, ou seja, da conquista dos outros actores internacionais para o conjunto de valores – culturais, ideológicos, políticos – da América (“*cooption*”)<sup>21</sup>.

Ora, com a crise do fim da lógica bipolar estas questões assumem outra urgência. Entre os escombros das estruturas políticas agonizantes proliferam redes paralelas, poderosas mafias transfronteiriças alimentadas por toda a casta de tráficos, entidades marginais, ameaças incógnitas...

### A “nova ordem planetária”

E, no entanto – repita-se –, nunca como neste pós-guerra fria se terá falado tanto de “ordem internacional”...

---

18 Bertrand Badie e Marie-Claude Smouts, *Le Retournement du Monde – Sociologie de la Scène Internationale*, Presses de la FNSP, Dalloz, 1992.

19 Ver ainda Zaiki Laidi, *L' Ordre Mondial relâché – Sens et Puissance après la Guerre Froide*, Paris, FNSP, 2ème éd., 1993.

20 Barry Buzan, Charles Jones & Richard Little, *The Logic of Anarchy – Neorealism to Structural realism*, New York, Columbia University Press, 1993.

21 Joseph S. Nye, *Bound to Lead – The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990. De algum modo esta tese ajusta-se a uma linha política que alguns autores vêm fielmente interpretada por essa espécie de “multilateralismo” muito específico posto em prática pela Administração Clinton. Charles Krauthamer falou de “pseudo-multilateralismo” em “The Unipolar Moment”, *Foreign Affairs*, Inverno de 1990-91.

Tanto mais que, ao mesmo tempo que lançava na arena internacional novos factores de instabilidade, o fim da guerra-fria pareceu anunciar igualmente o fim dos bloqueios que mantinham a cooperação internacional.

A ONU surgia de novo como um instrumento capaz de apontar agendas e políticas comuns – de esboçar pouco a pouco o esqueleto de uma “ordem mundial”. A noção de defesa colectiva tal como originalmente concebida em Versailles e San Francisco pareceu finalmente ganhar corpo – e os efeitos desse diálogo mais aberto e descriptado no Conselho de Segurança surgiram nas resoluções que contribuíram para pôr termo ao conflito entre o Irão e o Iraque e a intervenção em conflitos como a Namíbia, o Afeganistão e o Camboja.

O multiplicar das operações de paz da ONU nos anos 90 surgiu como uma das expressões mais visíveis dessas esperanças<sup>22</sup>. As operações de paz alimentaram novas doutrinas e introduziram no concerto internacional todo um novo (renovado) léxico diplomático e militar – diplomacia preventiva, *peacekeeping* (manutenção da paz), *peacemaking* (restabelecimento da paz), *peacenforcement* (imposição da paz), e *peace building* (consolidação da paz).

Êxitos assinaláveis nos conflitos de El Salvador e Moçambique pareceram confirmar as melhores expectativas<sup>23</sup>. Em contrapartida, vozes críticas, em particular nos EUA denunciaram ruidosamente os fracassos de operações como as da Somália e da Jugoslávia. Das críticas, não tardaria a passar-se à contestação aberta das “operações de paz” das Nações Unidas...

Essas esperanças não durariam muito, com efeito. As forças armadas americanas e britânicas e a própria NATO desenvolveram doutrinas próprias de “operações de paz” e entraram frequentemente em choque com os princípios do *peacekeeping* adoptados pelas Nações Unidas<sup>24</sup>.

Mas seria ainda a crise do Golfo de 1990-91 que melhor simbolizaria as promessas de uma maior cooperação internacional. Por um momento a vasta coligação mobilizada pelos EUA contra Saddam Hussein parece dar corpo às esperanças de que, findo o confronto

---

22 Os números falam por si. Bastará recordar que do total de 49 missões de manutenção de paz empreendidas pelas Nações Unidas, 36 foram lançadas após 1988, muitas delas cooptando outras organizações como a OSCE, a OUA, a CEL, a UEO e sobretudo a NATO.

23 William Durch (ed.), *The Evolution of U.N. Peacekeeping*, St. Martin's Press, USA, 1993 e Paul F. Diehl, *International Peacekeeping*, The Johns Hopkins University Press, London, 1994.

24 Ver “Wider Peacekeeping” do *Army Field Manual* das forças britânicas; *Field Manual 100-23*, de Dezembro de 1994, da U.S. Army; *Directive for NATO Doctrine for Peace Support Operations* (BI-MNC). Ver ainda A.B. Fethersoin, *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*, St. Martin's Press, London, 1994 e Charles Dobbie, “A Concept for Post-Cold War Peacekeeping”, *Survival*, vol. 36, nº 3, Autumn, 1994.

bipolar, a “comunidade internacional” será enfim capaz de uma actuação concertada face às novas ameaças globais...

Os EUA procuram aumentar a legitimidade da campanha contra o Iraque associando-lhe o maior número possível de Estados. O consenso contra o regime de Bagdad logrou mesmo silenciar alguns passos obscuros e as gritantes manipulações que “trabalham” a crise a partir de Washington.

A crise oferece assim à superpotência única uma primeira grande ocasião de estruturar o “caos” reinante, conferindo-lhe um sentido estratégico preciso – o da “manutenção da ordem mundial e da punição dos seus perturbadores num sentido preciso: trata-se da ameaça de potências que atentam contra a ordem estabelecida e os interesses vitais do Ocidente”<sup>25</sup>.

Consumado o triunfo americano no Golfo, George Bush dirige-se ao Congresso a 6 de Março de 1991 para anunciar uma “nova ordem mundial”, o nascer de “um mundo onde o primado da lei, e não da selva, governará a conduta das nações”<sup>26</sup>.

A “nova ordem” pontuará como um estribilho sucessivas intervenções de George Bush. Na verdade, como assinala André Fontaine, “da nova ordem jamais se vislumbrará qualquer silhueta, a ponto de a expressão acabar por se tornar embaraçosa para a Casa Branca”<sup>27</sup>.

Reunida em torno de objectivos pontuais comuns e juntando ao sabor de uma conjuntura muito específica nações cujos interesses são, em última análise, divergentes ou mesmo conflituais, a própria coligação contra Saddam revelar-se-á em breve edifício efémero<sup>28</sup>.

Mas o mote está lançado. A expressão “nova ordem internacional” instala-se doravante como instrumento político-estratégico da potência dominante e lema de um quadro unipolar ora reforçado...

Uma “ordem” que consuma, na prática a nova correlação de forças na arena planetária. A traduzir essa nova correlação de forças, a própria “expansão do modelo ocidental”, dos imperativos políticos e éticos da democracia e da economia de mercado – no fundo – desse conjunto de fluxos a que chamamos globalização –, foram também apontados como núcleo modelar de uma nova ordem.

---

25 Paul Kenedy e David Calleo, citados em Joseph S. Nye, Jr., *op. cit.*

26 citado por André Fontaine *in* *Après eux, le Déluge*, 1997.

27 Fontaine, *op. cit.*

28 Ver Joseph S. Nye, Jr., “What New World Order?”, *Foreign Affairs*, Primavera 1992 e Zbigniew Brzezinski, “Selective global Commitment”, *Foreign Affairs*, Outono 1991.

Só que a famosa globalização não é um fenómeno neutro. A globalização traduz-se na rápida imposição do modelo económico e político dos vencedores da guerra-fria. O modelo neoliberal estende-se a Sul e a Leste através do FMI e de outras instâncias financeiras internacionais, os critérios de mercado (...) impõem-se aos governos por todo o planeta<sup>29</sup>.

O facto é que a crise do Golfo estabeleceu um modelo de intervenção. As turbulências do virar da década de 90 irão fornecer os alicerces de uma “novas ordens”...

### Do bom uso da “ingerência”

O multiplicar de tensões regionais e dos confrontos étnicos e religiosos conformam novas ameaças e focos de instabilidade que ignoram as fronteiras e soberanias tradicionais<sup>30</sup>. O impacto das imagens das atrocidades na Bósnia (e noutros cenários de conflitos étnicos) junto das opiniões públicas dão à situação um sentimento de urgência...

Os preceitos da não ingerência e da soberania, traves mestras da ordem internacional, vêm-se abertamente desafiados. Proclama-se finda a “ordem de Vestefália”, o tradicional concerto das potências. O filósofo e publicista francês Bernard Henri-Lévy lança o *slogan* da “soberania humanitária”.

Os Estados sentem-se autorizados a intervir. Obrigados, mesmo. É o “*devoir d’ingérence*” gritado por Bernard Kouchner no Outono de 1991<sup>31</sup>. As intervenções da “comunidade internacional” em crises regionais e conflitos étnicos vão multiplicar-se nos anos seguintes<sup>32</sup>.

O caso da Bósnia marca um ponto de viragem na gestão internacional dos conflitos. Goradas diversas iniciativas de paz empreendidas sob a égide da ONU ou da União Europeia e com a acção dos “capacetes azuis” da Forpronu, refém de uma mandato ambíguo e a atolar-se cada vez mais no terreno movediço da ex-Jugoslávia, Washington e

---

29 Ver, sobre a problemática da globalização: David Held e Anthony McGrew: “Global Transformations. Politics, Economics and Culture”. Londres, *Polity Press*, 1999; Malcolm Waters: *Globalization*. Londres, Routledge, 1995. Gemdev: *Mondialisation. Les mots et les choses*. Paris, Karthala, 1999. Para os aspectos propriamente políticos ver Philippe Moreau-Desfarges, *La mondialisation*, Paris, PUF, “Que sais-je?” 1997.

30 James Rosenau, *op. cit.*

31 A expressão foi popularizada pelo então ministro francês - e mais tarde administrador do Kosovo, no Outono de 1991, em pleno confronto entre sérvios e croatas em torno de Dubrovnik.

32 Alaix Joxe, “l’ère des expéditions humanitaires”, in *La Nouvelle Guerre des Balkans, Manière de Voir*, nº 45, *Le Monde Diplomatique*, Maio-Junho 1999. Philippe Moreau-Desfarges, *Un monde d’ingérences*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

os seus aliados na NATO vão apropriar-se praticamente em exclusivo do exercício do “direito de ingerência”.

Ao longo dos anos 90 amadurece assim uma espécie de ideologia dos direitos humanos e de referência legitimadora de diversas modalidades de “ingerência”. As intervenções humanitárias servem de bandeira a uma “ordem” específica. Ela legitimará as campanhas da NATO nos Balcãs, mas levanta ao mesmo tempo uma série de questões.

A “ingerência humanitária” revela-se prática selectiva e arbitrária. Bombardeia-se a Sérvia em nome dos direitos dos albaneses, mas dá-se cobertura à “limpeza da Krajina” e assiste-se sem pestanejar ao genocídio do Ruanda. Bombardeiam-se os iraquianos em prol da minoria curda, mas entregam-se os mesmos curdos às mãos do aliado turco – tudo em nome dos mesmos preceitos éticos e políticos<sup>33</sup>.

Ora, a verdade é que o reclamado “direito de ingerência” é ele próprio ambíguo (escorregadio). Nunca foi estatuído nem regulamentado<sup>34</sup>. Ou seja, foi deixado, na prática, ao arbítrio das potências – mais em rigor, da potência hegemónica...

“O Ocidente reivindica um “direito de ingerência” ou de intervenção, em caso de dramas humanitários ou de massacres, contornando se necessário o Conselho de Segurança e proclamando caduca ou relativa nestes casos a soberania dos estados” – assinala Hubert Védrine. Ora, “por todo o mundo homens e mulheres que prezam os ideais democráticos têm o sentimento de que o ocidente instrumentaliza, por vezes inconscientemente, valores realmente universais para impôr o seu sistema e a sua influência.”<sup>35</sup>.

E é exactamente aí que se coloca a questão crucial – um dilema a que duas décadas de “ingerência humanitária” não lograram dar resposta: a quem cabe exactamente ajuizar dos casos que autorizam – ou recomendam – a “ingerência”?<sup>36</sup>

---

33 Pavel Baev, “External Interventions in Secessionist Conflicts in Europe in the 1990s”. *European Security*, Verão de 1999, vol. 8, n.º2.

34 A verdade é que se fizeram várias tentativas de esboçar uma teoria do direito de ingerência que permitisse a vários Estados intervir em bases humanitárias. Com a intervenção da NATO na Krajina e na Bósnia em 1995 e com a guerra do Kosovo a questão da cobertura jurídica foi abandonada.

35 Discurso do ex-ministro dos Negócios Estrangeiros, Hubert Védrine, no colóquio do Ifri, L’entrée dans le XXI siècle, Paris, 3-4 Novembre 1999.

36 Michael Ignatieff: *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton University Press, 2001. Ver ainda Jan Pieterse, “Sociology of Humanitarian Intervention: Bosnia, Rwanda and Somalia Compared”, *International Political Science Review*, Special Issue: The Dilemmas of Humanitarian Interventions, vol.18, n.º 1, January 1997 e Jack Donnelly, “Human rights: a new standard of civilization?” *International Affairs*, 1998. N.º74, n.º1, p. 1-24.

## Da “guerra justa”

E o problema assume uma dimensão muito particular quando a ingerência se traduz no recurso à força militar. As sucessivas intervenções internacionais em cenários de crise, nomeadamente nos Balcãs, deram nova urgência à questão do direito ao uso da força.

A NATO - vimo-lo já -, assumiu-se ao longo deste período como protagonista das intervenções militares, eximindo-se ao controlo de instâncias políticas como as Nações Unidas.

À luz do “novo conceito estratégico” aprovado em Roma em 1991 e em nome de “um conceito lato de segurança”, a NATO admite que “os aliados poderiam ser chamados a contribuir para a estabilidade e a paz no mundo” e propõe-se fornecer forças para missões das Nações Unidas”.

A questão coloca-se sobretudo a partir de 1995. Até então a Aliança Atlântica actua no conflito da Bósnia, mas - oficialmente, pelo menos -, sob controlo da ONU. Ora, desde a primavera desse ano a NATO assume por inteiro a condução - política e militar - das operações<sup>37</sup>. A crise do Kosovo e o ataque da NATO à Jugoslávia vai rematar este processo<sup>38</sup>. Trata-se, com efeito, da primeira acção militar dos EUA e seus aliados sem (poderem invocar) o argumento de um mandato onusiano.

É em pleno ataque à Jugoslávia que os líderes da NATO se reuniram em Washington, a 28 e 29 de Abril de 2000, para assinalar o 50º aniversário da fundação da Aliança. A cimeira serviu ainda para aprovar o Novo Conceito Estratégico da NATO (NSC) -, que veio “legitimar” no seio da Aliança, a intervenção contra a Jugoslávia.

O NSC vem completar a viragem operada oito anos antes na cimeira de Roma, juntando às funções primordiais da Aliança - adefesa colectiva - (artigos 5º e 6º), a “gestão de crises” e a noção de “parceria”<sup>39</sup>.

---

37 É a questão da famosa “chave dupla”, que exigia autorização dupla do secretário-geral da ONU e dos responsáveis da NATO para qualquer acção militar - e de que Boutros Ghali acabaria por abdicar na Primavera de 1995 sob forte pressão dos EUA.

38 Vale a pena recordar que estes desenvolvimentos se deram num quadro de intensos ataques contra a ONU em Washington - uma campanha pontuada pelo famoso “Tirem a NATO das costas da ONU” do líder da maioria republicana, Jesse Helms.

39 Perante a insistência dos aliados europeus, Washington aceitou que no NSC figurasse uma referência explícita às Nações Unidas. “O Conselho de Segurança da ONU tem a responsabilidade primeira da manutenção da paz e da segurança internacional” - concede o documento. Mas a Aliança reserva-se o direito de dispensar o aval das Nações Unidas face aos “novos riscos” e à “incerteza e à instabilidade na e em redor da área euro-atlântica e à possibilidade de crises regionais na periferia da Aliança que possam evoluir rapidamente”.

Ora, a NATO é uma organização regional de defesa, um clube de 16 aliados - na prática, uma emanação estratégica dos EUA na área euro-atlântica. Nada autoriza por isso a Aliança Atlântica a arrogar-se uma missão de dimensão universal.

Mais em rigor foi a pressão de Washington que desencadeou as intervenções nos Balcãs<sup>40</sup>. Ora - assinala Bertrand Badie -, “desde 1990 não só os Estados Unidos falharam no seu papel de regulação, mas a posição que eles são levados a assumir na maior parte dos conflitos não foi a de juiz, mas de parte. Tal acumulou, desde há dez anos, uma grande tensão...<sup>41</sup>.

Certo que esta ruptura nas regras políticas e jurídicas estabelecidas no convívio das nações se pretende investida de uma legitimidade ética e política, Henry Kissinger reivindicou para a América o papel de “guia e missionária”, atribuindo uma “legitimidade universal” aos “ideais” e “preceitos morais da América<sup>42</sup>.

Mesmo essa liderança moral deixa muitas questões sem resposta. A fronteira que distingue as alegadas intenções humanitárias e interesses mais chãos é uma linha demasiado ténue e imprecisa. Num apelo aos líderes da Aliança reunidos em Washington em Abril de 1999, Zbigniew Brzezinski recordou o imperativo de levar os bombardeamentos às últimas consequências - não em defesa dos albaneses do Kosovo -, mas porque “um fracasso da NATO significaria ao mesmo tempo o fim da credibilidade da Aliança e o enfraquecimento do *leadership* mundial americano<sup>43</sup>.

Com a “ingerência humanitária” os Estados Unidos “retomam uma velha prática intervencionista, mas adaptando-a a uma redifinição da sua segurança nacional e a uma doutrina militar renovada” - observou na ocasião Ghassan Salamé<sup>44</sup>.

Esta era das “intervenções humanitárias” deixa assim um quadro controverso e caótico - bem longe da “nova ordem” anunciada por Bush no virar da década e, sobretudo, das esperanças surgidas com o fim da “guerra-fria”...<sup>45</sup>

---

40 Mats Berdal, “Fateful Encounter: The United States and U.N. Peacekeeping”, *Survival*, vol. 36, nº 1, Spring 1994.

41 *Libération* de 15-16 de Setembro de 2001.

42 *Diplomacy*, Simon & Schuster, Nova Iorque, 1994.

43 Citado por Daniel Bensaid, *Contes et légendes de la guerre éthique*, Textuel, Paris, 1999. Note-se que a instalação de uma importante base americana em Bonsteel - a coberto, mas à revelia da missão de paz no Kosovo, veio acentuar as dúvidas quanto às verdadeiras razões da intervenção.

44 Ghassan Salamé, *Appels d'empire. Ingérences et résistances à l'âge de la mondialisation*, Paris: Fayard, 1996

45 Noam Chomsky, *World Orders, old and new*, London: Pluto Press, 1994.

## De Helsínquia a Paris

Os críticos, em particular nos Estados Unidos, dizem que o problema está no facto de as Nações Unidas e outras instituições internacionais se terem tornado de algum modo obsoletas, de terem sido ultrapassadas pelos acontecimentos – situação agravada ainda pelos arrastar dos debates sobre as reformas necessárias.

Um argumento a que não faltarão decerto razões, mas que não ilude a outra face do problema. É que a situação não se deverá tão só a uma inelutável obsolescência dessas instituições, mas também a opções políticas que as marginaliza em favor de opções estratégicas mais urgentes. A saga da Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), é exemplar.

*No dia 19 de Novembro de 1980 – 15 anos depois da proclamação da era da “détente” na Cimeira de Helsínquia da OSCE – 34 chefes de Estado e de Governo de países membros da organização reuniram-se para pronunciar a oração fúnebre da guerra fria e assistir ao parto de uma nova era. A “Carta para uma Nova Europa”, – tida desde logo pelos mais crentes como a Magna Carta de uma nova ordem europeia – simboliza as ambições (muitas adiadas) do conclave.*

Ora, quando na capital francesa se ouviram apelos à transformação do velho forum de diálogo leste-oeste na trave-mestra de uma nova arquitectura europeia de segurança, no Departamento de Estado e no Pentágono os alarmes soaram freneticamente.

Era o início de uma campanha deliberada para sufocar no ovo uma OSCE que ameaçava o protagonismo da NATO na era pós-muro. A OSCE em breve se veria remetida a papéis de mero apoio técnico subsidiário a acções cujos parâmetros eram inteiramente definidos pela NATO<sup>46</sup>.

Remetida a papéis secundários, a OSCE seria mesmo por mais de uma vez humilhada sem cerimónias. Foi o que aconteceu no caso dos processos eleitorais de 1996-97 na Albânia, em que os observadores da OSCE foram publicamente desmentidos e repreendidos por Washington por terem ousado registar sérias irregularidades no escrutínio<sup>47</sup>.

---

46 Acção consumada nas cimeiras de Budapeste (Novembro de 1994) e de Lisboa (Dezembro de 96) em que a OSCE aceitou e acatou plenamente a sua secundarização (papéis de mero apoio técnico a intervenções definidas pela NATO).

47 Albania's Parliamentary Elections of 1997, Commission on Security and Cooperation in Europe, Julho de 1997.



Foi o que aconteceu ainda no Kosovo, quando os observadores da organização não esconderam o seu desapontamento ao verem unilateralmente interrompida pela NATO uma missão que começava a dar frutos<sup>48</sup>.

Mais recentemente (12 de Junho deste ano), no mesmo dia em que em Lisboa, a OSCE realizava uma conferência sobre o terrorismo, os líderes do G8 reuniam-se em Whistler, no Canadá, para discutir a mesma questão, sufocando completamente com o seu peso a reunião da capital portuguesa.

Ficam assim aparentemente mais esclarecidos os motivos de fundo da alegada obsolescência das instituições internacionais. E, ao cabo de duas décadas de “coligações” e campanhas humanitárias, a “nova ordem internacional” revela enfim algumas constantes: ela consagra situações traçadas *manu militari* (e nem sempre consonantes com os objectivos políticos proclamados), à margem das instituições reconhecidas e consumadas sob a liderança directa e unívoca da potência hegemónica<sup>49</sup>.

### A viragem do 11 de Setembro

“*Nous sommes tous américains!*” – proclamava o já famoso editorial do *Le Monde* no dia seguinte... Os atentados do 11 de Setembro foram verberados em Washington e em todo o Ocidente como um ataque à “democracia” e à “civilização”<sup>50</sup>. O editorial de Jean-Marie Colombani exprimia em termos dramáticos a indignação do Mundo mas, para além do efeito retórico de ciscunstância, não jogava com a realidade geográfica e política do conflito.

O ataque do 11 de Setembro foi dirigido contra a América – ou contra alvos precisos dentro dos EUA – e visou uma política especificamente americana.

A resposta será também inteiramente americana. Não só pela forma como Washington assumirá praticamente *a solo* (apenas a Grã Bretanha seria chamada a um papel militar de

---

48 *Kosovo Verification Mission (KVM)*, que funcionou entre Outubro de 1998 e Março de 1999, para verificar o cumprimento das resoluções 1160 e 1199 do Conselho de Segurança, verificar o cessar-fogo, monitorar os movimentos de forças e promover a democracia e os direitos humanos. “*Kosovo/Kosova, As Seen as Told*” – Part I, January-October 1999, OSCE Mission in Kosovo.

49 Ver Marie-Claude Smouts. La construction équivoque d’un “agenda” mondial. *Revue Tiers-Monde* juillet-septembre 1997, n°151, p. 677-693 e Anne-Marie Slaughter. “The Real New World Order”, *Foreign Affairs* septembre-octobre 1997, vol. 76, n°5. Ver ainda T.V. Paul e John Hall (ed.), “International Order and the Future of World Politics”. Cambridge University Press, 1999.

50 Para retomar os termos utilizados por Colin Powell a 12 de Setembro.

monta) a condução ao ataque, mas ainda pela vasta manobra que este envolveu – em que se reconhecem claramente interesses americanos.

Ao mesmo tempo que montava o cerco militar aos *taliban*, Washington iniciava uma vasta manobra política e diplomática para capitalizar o impacto emocional e político do 11 de Setembro.

“Ou estão com a América, ou estão com os terroristas” – eis os termos do ultimato lançado ao Mundo pelo presidente americano oito dias mais tarde. Ou apoiam submissa e inteiramente a “cruzada”, ou ficam sujeitos à cólera da América...

Dez anos depois do Golfo, a América concitava uma nova “grande coligação” a apoiá-la na resposta à nova grande ameaça: o terrorismo. Ela vai reunir, no fundamental, três grupos de actores. Por um lado, aqueles cuja estratégia de momento recomenda uma pronta colagem à campanha – caso notório da Rússia e aqueles que se vêm, também eles a braços com uma contestação interna por meios violentos (Argélia, Indonésia, Tchetchénia) e a cujas acções repressivas a campanha vem conferir nova “legitimidade”. Depois, países que apostaram em jogar de forma oportunista a questão do terrorismo – Índia e Paquistão.

A eles se juntaram ainda países acusados de cumplicidades com o terrorismo e que tiveram medo das represálias americanas. As fileiras da coligação seriam enfim rapidamente engrossadas pelos êxitos militares americanos e pela ameaça de novas acções punitivas (Estados-pária ou suspeitos de albergarem células da *al Qaeda* como a Somália, o Sudão, ou o Iémen).

A situação correspondia, de resto, a um cenário já rodado. O enorme potencial de que os EUA dispõem permite a Washington condicionar os comportamentos na arena internacional. “Cada país tem duas tendências naturais: primeiro, controlar o comportamento dos EUA formando coligações com outras nações num esforço para criar um contrapeso; mas, ao mesmo tempo, beneficiar de terem uma relação estreita com os Estados Unidos”<sup>51</sup>. Trata-se enfim de uma coligação de geometria variável e em que foi Washington a definir o papel que cabia a cada um...

Ora, aos aliados, acabará por caber papel de pouca monta. “Convidados” a accionarem o famoso artigo V, os aliados da NATO limitam-se com efeito a uma função subsidiária, a seguir as ordens de Washington, sem que Washington se dê sequer ao trabalho de lhes dar conta (britânicos à parte) da sua estratégia e intenções exactas na guerra ao terrorismo.

---

51 Al Qaeda, Geopolitics and the Crisis of U.S. – European Relations, STRATFOR Intelligence Brief, 18 Julho 29 de Julho de 2002.

Mas o maior trunfo que esta crise trouxe à América foi a oportunidade de assumir de novo a liderança mundial, e de o fazer em nome de valores “universais” e de um consenso planetário.

Na prática, o ultimato de Bush ao planeta –“Ou estão connosco, ou...” – (com a cumplicidade do “*Nous sommes tous américains!*” do *Monde*), prenunciava por si só uma nova “ordem”. A luta contra o terrorismo renderia assim a coligação de 1990 contra Saddam Hussein e as grandes cruzadas humanitárias lançadas por Bill Clinton na última década.

### Dos fins e dos meios

Certo que, neste caso, tal como no Golfo, Washington pode argumentar uma autorização explícita da ONU. Mas os métodos utilizados na luta contra o terrorismo não tardariam a levantar questões...

A resolução aprovada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas a 28 de Setembro – autorizando, com invocação explícita do artigo VII, o uso da força contra as organizações terroristas e quantos lhe prestam qualquer forma de apoio –, constitui um bom exemplo de alguns dos equívocos que marcam todo este processo.

Formulada em termos, no mínimo vagos, a resolução passa na prática carta branca aos EUA para conduzirem como entenderem, à margem de qualquer controlo ou fiscalização internacional, as acções punitivas que entenderem contra quantos a América entender designar cúmplices do terrorismo. O presidente Dick Cheney falou desde logo em “50 a 60” países candidatos...

Washington ignorou depois completamente qualquer ideia de justiça internacional na questão do terrorismo<sup>52</sup>. E foi exactamente (foi aliás curiosamente) este o momento escolhido pela ala mais conservadora do Congresso para relançar a campanha contra o TPI.

Os métodos de guerra empregues pelos EUA no Afeganistão geraram também polémica. Foi o caso da utilização das famosas *cluster bomb* (bombas de fragmentação) largamente usadas por exemplo na campanha contra a Jugoslávia<sup>53</sup>. Foi a polémica do tratamento dado aos prisioneiros dos taliban e da *al Qaeda* detidos em Guantanamo. Foram as suspeitas de

---

52 Noam Chomski, *Nova Iorque, 11 de Setembro*, Caminho, 2001.

53 Segundo dados do Programa de Desminagem da ONU para o Afeganistão (MAPA) os bombardeamentos americanos lançaram cerca de 1200 BLU 97 sobre o território afegão, espalhando cerca de 245 mil bomblettes – das quais pelo menos 10 por cento continuam por explodir e a ameaçar a população...

envolvimento de agentes da CIA e elementos das forças especiais norte-americanas e britânicas em alegados massacres de prisioneiros talibans na prisão de Qualae Jangi em finais de Outubro de 2001...

Segundo números provisórios anunciados pela ONG americana *Global Exchange*, e citados pelo *New York Times* de 21 de Julho, nos últimos meses mais de 800 civis afegãos foram vítimas dos bombardeamentos americanos visando membros dos *taliban* e da *al Qaeda*.

Segundo a *Global Exchange*, esses “incidentes” resultariam sobretudo do recurso extensivo à guerra aérea, de modo a poupar as forças americanas a quaisquer riscos, a utilização de informações pouco fiáveis de senhores da guerra locais - numa palavra, do uso excessivo da força - caso do bombardeamento da cidade de Niazi Qala, a 29 de Dezembro, apenas porque havia informações de que os taliban teriam escondido ali um depósito de armas.

Um Relatório da ONU citado pelo *Times* de 29 de Julho fazia um novo balanço das vítimas dos bombardeamentos que atingiram no início do mês diversos alvos civis na província de Uruzgan - incluindo uma festa de casamento em Kakraka -, e acusava as forças norte-americanas de terem ocorrido ao local para eliminar as provas do seu erro<sup>54</sup>.

Também as medidas de segurança interna aprovadas pela Casa Branca e por vários governos ocidentais suscitaram controvérsia e protestos.

Um volumoso relatório da *Human Rights Watch* denunciou os dispositivos da *USA Patriotic Act*, a legislação anti-terrorista de emergência aprovada pelo Congresso no final de 2001 e medidas repressivas como a detenção de suspeitos sem culpa formada, os tribunais militares e outras instâncias de excepção, as prisões arbitrárias e as interpelações humilhantes de emigrantes. E alertava que as medidas repressivas aprovadas por Washington e outras capitais aliadas podem afinal ter o efeito contraproducente de alimentar o terrorismo<sup>55</sup>.

Uma vez mais, a Casa Branca pode reivindicar a legitimidade conferida pela urgência da situação e pelo apoio da opinião pública. É curioso que, um ano depois do 11 de Setembro, e apesar da sucessão de escândalos económicos, financeiros, comerciais e

---

54 Recorde-se que os negociadores americanos tiveram igualmente um papel importante na definição da lista dos crimes que são da alçada do TPI. Estes cobrem apenas atrocidades “alargadas e sistemáticas” - o que deixa de fora por exemplo casos como o bombardeamento de civis no Afeganistão.

55 Outra medida que desencadeou aceso escândalo - um plano do Departamento de Justiça dos EUA revelado pela imprensa a 18 de Julho, segundo o qual milhões de americanos poderão ser mobilizados como denunciantes de eventuais actividades suspeitas de “terrorismo”.

bolsistas que se abatem sobre os Estados Unidos, a casa Branca é capaz de impôr ao país um pesado “consenso patriótico”, usando o argumento do combate antiterrorista<sup>56</sup>. Nem por isso estas medidas ignoram menos as margens da lei...

Vale igualmente a pena notar que a legislação recentemente aprovada nos EUA e na Europa para o combate ao terrorismo – a convenção internacional para a repressão do financiamento do terrorismo, aprovada em Nova Iorque a 9 de Dezembro de 1999, o *Code of Federal Regulations*, o *Terrorism Act 2000* da Grã-Bretanha e a decisão quadro sobre o terrorismo adoptada a 6 de Dezembro de 2001 pelo Conselho de Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos da UE insitem, todos eles, num ponto comum: o objectivo político como elemento definidor do acto terrorista.

O “terrorismo” é definido antes de mais como uma acção contra a ordem vigente, em termos que criminalizam potencialmente qualquer contestação, mesmo não violenta, à ordem política e económica vigente – tendendo na prática a “normalizar o estado de excepção”<sup>57</sup>.

Para o caso importa o facto de toda a campanha decorrer à margem da lei e das instituições reconhecidas internacionalmente<sup>58</sup>. Por outro lado, também a luta contra o terrorismo – tal como os direitos humanos –, se revela prática discriminatória.

Se alguma organização representa, à luz de todas as definições de terrorismo, um caso clássico, paradigmático de prática terrorista é o UÇK, a Organização de Libertação do Kosovo<sup>59</sup>. Tal não dissuadiu Washington de apoiar política e militarmente a organização, e de fazer mesmo do UÇK um aliado crucial na sua estratégia para o Kosovo.

O 11 de Setembro suscitou a indignação e a cólera da América e do Mundo inteiro. Mas o ponto de vista da comunidade internacional, a discrepância entre o tratamento dado ao UÇK e à *al Qaeda* configura uma situação de arbítrio que, do ponto de vista da comunidade internacional, não será menos grave e potencialmente ameaçador...

A campanha contra o terrorismo conforma uma “ordem”, tanto mais definitiva que não há praticamente limites a estas práticas discricionárias. Mas ignora, uma vez mais as normas internacionais, revelando aí alguns efeitos preversos.

---

56 Ver artigo de Daniel Lazare, no *Monde Diplomatique* de Agosto de 2002.

57 Michael Ratner: As liberdades sacrificadas ao altar da guerra, *Le Monde Diplomatique* (ed. Portuguesa), Novembro de 2001.

58 Sublinhe-se que, mesmo entre os aderentes aparentemente mais convictos ao imperativo da campanha contra o terrorismo, continuam a ouvir-se resmungos e apelos a uma codificação das acções nessa matéria. Num encontro com diplomatas russos em Julho Vladimir Putin sublinhou que a luta contra o terrorismo internacional deve ser conduzida “não só ao nível das conversações e contactos diplomáticos mas também com o reforço da respectiva base jurídica internacional”.

59 Os próprios enviados americanos, como Robert Gelbhard, enviado especial de Clinton para os Balcãs, viram-se obrigados a reconhecer em Fevereiro de 1999 que se tratava de uma “organização terrorista”.

Segundo o Instituto para a Paz de Estocolmo, os esforços internacionais para criar um quadro preventivo contra o terrorismo foram desviados da acção preventiva e concentrados na “guerra contra o terrorismo”, numa abordagem muito mais estreita, baseada na acção coerciva e a curto prazo<sup>60</sup>. “Esta acção marca o surgimento de um novo paradigma na política internacional e ameaça minar toda a noção de prevenção de conflitos” - reza o relatório.

### De novo Saddam...

Logo que, em Janeiro deste ano, George W. Bush incluiu o Iraque num “eixo do mal” que patrocina o terrorismo, a ameaça de um novo ataque americano ao Iraque pareceu inevitável.

O chefe da Casa Branca repetiu já várias vezes o seu empenho numa “mudança de regime” no Iraque. Segundo o *New York Times* de 17 de Junho o presidente terá mesmo dado à CIA autorização para levar a cabo operações secretas contra Saddam - e mesmo de matar, se necessário (“em legítima defesa”) o líder iraquiano<sup>61</sup>. Numa conferência de imprensa a 8 de Junho Bush foi mais longe, declarando que estava decidido a empregar “todos os meios” para derrubar Saddam.

A ameaça de uma nova guerra contra o Iraque tem alimentado um vasto debate no *establishment* político e militar de Washington e fugas na imprensa americana têm alimentado as mais diversas especulações sobre o *timing* e os cenários do ataque a Saddam Hussein. O vice-presidente Dick Cheney insiste que “o tempo joga contra nós” e que “os riscos da inacção são maiores do que os da acção”<sup>62</sup>.

Os sinais de alarme têm vindo de todos os quadrantes. A diplomacia russa tem insistido numa “solução pacífica do problema iraquiano” em sintonia com os seus parceiros ocidentais. Os dirigentes árabes não escondem o seu nervosismo. O príncipe herdeiro Abdullah recusou a utilização do território saudita pelas forças americanas em caso de ataque ao Iraque. Para o rei Abdullah da Jordânia, protegido dos EUA, um ataque ao

---

60 Ver SIPRI Yearbook 2002, cap. II, Conflict Prevention.

61 *Washington Post* de 17 de Junho de 2002.

62 David Rumsfeld precisou a ameaça de um ataque a 30 de Julho dizendo que o poder aéreo não seria bastante para destruir as armas de destruição maciça de Saddam, insinuando a necessidade de uma invasão por terra. Quanto ao *timing*, a data mais concreta foi adiantada pelo jornal israelita *Maariv*, que prevê o ataque, citando fontes militares americanas, para o final de Novembro.

Iraque ameaçava “abrir a caixa de Pandora”<sup>63</sup>. Ankara insiste que seria preferível uma solução pacífica.

A luta contra o terrorismo proporcionou com efeito a Washington uma agenda virtualmente discricionária, e os aliados e parceiros de “coligação” temem o alargamento indefinido da agenda anti-terrorismo, suspeitando que Washington misturas ameaças terroristas e “inimigos crónicos”. Insistem, além disso, na necessidade de um mandato do Conselho de Segurança para desencadear qualquer acção – recordando os protestos que marcaram o ataque à Jugoslávia em 1999.

A Administração Bush tem deparado com sérias dificuldades para mobilizar a anuência dos aliados europeus. Washington começou por acusar Bagdad de conluio com o terrorismo<sup>64</sup>. Depois, à míngua de provas, passou a agitar a ameaça das armas de destruição maciça de Saddam Hussein. Numa tentativa de convencer os recalcitrantes, e visando em particular os britânicos, Condolezza Rice acabou por invocar aos microfones da BBC “imperativos morais” para justificar a guerra ao Iraque<sup>65</sup>. Em última análise – responsáveis americanos têm-no confirmado claramente –, o que está em causa é, acima de quaisquer outros considerandos, uma “mudança de regime” em Bagdad.

Os embaraços de Washington para justificar um ataque ao Iraque têm aliás multiplicado especulações quanto às reais intenções de Washington, e nomeadamente a suspeita de que o objectivo seria garantir, através de um regime aliado em Bagdad, uma fonte de abastecimento em crude alternativa à Arábia Saudita e um controlo estratégico reforçado do Médio Oriente<sup>66</sup>.

---

63 Os árabes temem o efeito junto das opiniões públicas e o acirrar dos sentimentos anti-americanos, temem as consequências económicas – queda abrupta no preço do crude e nos rendimentos da OPEP que poderia constituir um golpe demolidor para o cartel do petróleo.

64 O próprio Hubert Védrine põe mesmo publicamente em causa acusações de Washington sobre a existência de “provas” de que Bagdad detenha armas de destruição maciça. Mesmo as fontes americanas relativizam essa ameaça, constatando alguma eficácia das inspecções da ONU, e notando que só a prazo terá o Iraque meios de desenlver WMD. Anthony H. Cordesmann: *If We Fight Iraq: Iraq and Its Weapons of Mass Destruction*, CSIS, Washington, 27/Fev/2002.

65 Curiosamente em finais de Agosto Washington voltaria à carga (sem grande sequência, aliás) com o argumento do apoio ao terrorismo, acusando o Iraque de acoitar células da *al Qaeda*.

66 Um cenário em parte inspirado pelas divergências, agora abertamente assumidas, entre Washington e Riade. Segundo Gérard Chaliand (*Le Monde* de 15 de Agosto), Washington pretenderia com o ataque ao Iraque matar vários coelhos de uma cajadada. “Trata-se, por um lado, de marginalizar a importância do petróleo saudita e talvez, a prazo, de deixar de apoiar a dinastia saudita e isolar o Irão” – escreve Chaliand. E, por outro, de consumir um plano “cozinhado” pelos “falcões” do Pentágono, e que faria de um Iraque “transformado numa vitrina do desenvolvimento e da democracia” um novo peão estratégico na área.

“A União Europeia não quer a guerra” - declarou Javier Solana. Berlim opõe-se claramente e franceses e germânicos exigem que Washington consulte os aliados antes de qualquer decisão. Todos os líderes europeus (à exceção de Tony Blair e Berlusconi) o têm repetido em voz alta. Mas Washington faz orelhas moucas. Dick Cheney promete “consultar” os aliados, mas, ao mesmo tempo, vai repetindo que é melhor os EUA ataquem Saddam sem apoios do que não fazerem nada, e Donald Rumsfeld repete que a unanimidade dos aliados não é propriamente indispensável para a América...

Certo que Washington conta com o indefectível apoio britânico. Mas a verdade é que o próprio Blair está a deparar com sérias resistências. A opinião pública mostra-se desconfiada e a oposição conservadora - e mesmo vezes dissidentes dentro dos próprios trabalhistas -, reclamam a Tony Blair para que se realize um debate parlamentar sobre o assunto.

Mas é ainda a questão do Médio Oriente - aparentemente uma prioridade estratégica para os europeus -, que mais parece inquietar os aliados. Teme-se que esta nova guerra comprometa em definitivo os esforços de paz no conflito israelo-palestiniano. E a possibilidade de ela coincidir com as importantes eleições gerais nos territórios palestinos, previstas para Janeiro, arrisca-se a ter consequências imprevisíveis em toda a região.

Saddam procura explorar estas inquietações. No início de Agosto o líder iraquiano enviou uma carta ao secretário geral da ONU, Kofi Anan, dando sinais de abertura ao eventual regresso dos inspectores da ONU e convidou o Congresso dos EUA a enviar uma missão a Bagdad para inspecionar o arsenal iraquiano e comprovar *in loco* se existem armas proibidas. A Casa Branca reagiu de pronto desvalorizando as iniciativas do líder iraquiano<sup>67</sup>.

Com a ameaça militar americana a precisar-se, é óbvio que a proposta de Saddam se destina a ganhar tempo. Mas a forma pronta como Washington rejeitou a perspectiva do regresso dos inspectores a Bagdad torna ainda mais problemáticas as justificações americanas<sup>68</sup>.

---

67 A 2 de Agosto o porta voz do Conselho de Segurança Nacional dos EUA, Sean McCormack reagiu ao convite iraquiano para o regresso dos inspectores da ONU a Bagdad dizendo que os planos americanos para uma mudança de regime em Bagdad são “uma questão separada” do eventual regresso dos inspectores de desarmamento.

68 Londres agitou ainda a hipótese de um ultimato a Saddam quanto à questão dos inspectores de desarmamento, mas Bagdad rejeitou indirectamente a “oferta” e a Casa Branca mostrou-se pouco entusiasmada com a ideia.



## A Europa e a questão da NATO

A questão do Iraque vem sobretudo ilustrar, uma vez mais, a tendência dos EUA de agirem ignorando de facto os seus aliados europeus e trazer de novo a lume a questão do relacionamento entre aliados de aquém e além Atlântico<sup>69</sup>.

Durante o quase meio-século de “guerra-fria” só pontualmente se registaram entre os aliados resistências às perspectivas americanas. O colapso do “bloco soviético” veio alterar completamente a situação.

Os resmungos sucederam-se a partir de então à medida que europeus e americanos revelavam perspectivas e prioridades estratégicas divergentes na arena internacional - e sobretudo desde que a Europa passou a reclamar uma identidade específica em matéria de defesa e política externa - a famosa PESH.

As “intervensões humanitárias” e episódios particularmente polémicos como o do Kosovo agravaram a questão. Na Europa multiplicam-se denúncias daquilo em que muitos vêm uma galopante “americanização” da NATO. Segundo vários analistas as reformas que a NATO sofreu no pós Guerra Fria foram no fundamental ditadas pelos interesses americanos - reproduzindo e acentuando mesmo afinal a “disciplina estratégica” imposta aos aliados durante meio século em nome da “ameaça soviética”.

“Como qualquer outra instituição dirigida pelos EUA”, a NATO serve para “preservar e promover a primazia americana - 1) permitindo aos EUA projectar a sua preponderância mais eficazmente (...) e 2) desencorajar poderes secundários de prosseguir políticas independentes (...) e tornarem-se pretendentes à coroa americana”<sup>70</sup>.

A questão tem por vezes dado azo a um verdadeiro diálogo de surdos entre os dois lados do Atlântico, o que já levou muitos a considerarem que a situação ameaçava pôr em causa a própria NATO<sup>71</sup>.

Para além dos incidentes episódicos, a questão revela divergências de fundo e assume uma dimensão estratégica. Face ao domínio absoluto dos EUA a nível económico, tecnológico e sobretudo militar, a Europa surge como a única entidade apetrechada com argumentos capazes de moderar a hegemonia americana (Huber Védrine apela à transformação da Europa num “factor de equilíbrio” no Mundo) e de contribuir para uma ordem interna-

---

69 Ver o dossier “Who needs Whom” do *Economist* (9 de Março de 2002).

70 Randall L. Schweller em crítica a G. John Ikenberry: *After Victory: Institutions, Strategic restraint and the Rebuilding of Orders After Major Wars*, Princeton University Press, 2001 em *International Security*, Summer 2001.

71 Gilbert Achcar; *La Nouvelle guerre froide. Le Monde Après le Kosovo*. PUF, Paris, 1999.

cional mais equilibrada. Ora, Washington nunca escondeu a sua desconfiança perante essa perspectiva<sup>72</sup>.

Até agora, as divergências têm sido sistematicamente diluídas em “compromissos” – na prática, em cedências europeias às posições americanas. Os casos da Bósnia e do Kosovo ilustram bem a tendência para substituir processos diplomáticos, em que a Europa poderia decerto aspirar a um papel liderante, por soluções de força, em que os pontos de vista americanos se impõem inevitavelmente. O “efeito Kosovo” – em que foi nítida a menoridade europeia, teve aqui papel crucial, multiplicando-se então apelos a uma emancipação europeia em matéria de segurança e defesa.

A situação tem sido atribuída às insuficiências bélicas da Europa. Mas as carências europeias prendem-se sobretudo, como o têm demonstrado sucessivas crises não com as badaladas carências a nível de capacidade de projecção de forças ou de transporte estratégico, mas antes com a ausência de coragem política para constituir alternativas, mormente em matéria de gestão de crises. A Europa nunca jamais logrou, com efeito, traduzir em políticas coerentes e unânimes os resmungos e o arrastar dos pés face a muitas iniciativas americanas nos últimos anos.

A situação parece ainda ter-se agravado nos últimos tempos com o aumento do fosso entre europeus e americanos em matéria militar e tecnológica, sobretudo com os visíveis recuos europeus em relação aos projectos anunciados ao longo de 2001 em matéria de defesa europeia<sup>73</sup>.

A questão da resposta ao terrorismo veio relançar, em termos ainda mais gravosos, o “efeito Kosovo” e gerar uma nova crise da NATO. Certo que George W. Bush fez o que pôde para tranquilizar os aliados durante a sua segunda visita à Europa, em finais de Maio. O chefe da Casa Branca sublinhou que nunca a ligação entre segurança americana, a guerra ao terrorismo e a Europa foi tão estreita e necessária e respondeu a todos os que consideram que, com o ataque do 11 de Setembro, a NATO se tornou irrelevante, apelando a um reforço dos recursos da Aliança para esta cumprir o seu novo papel (ou seja, a luta contra o terrorismo).

---

72 A literatura especializada americana é explícita nesta matéria. Já num relatório confidencial intitulado *Defense Policy Guidance 1992-1994* escrito em 1992 por Paul Wolfowitz e I. Lewis Libby, hoje respectivamente vice-ministro da defesa e conselheiro para as questões de Segurança do vice-presidente Richard Cheney, este texto preconizava o objectivo de “impedir qualquer potência hostil de dominar regiões cujos recursos lhe permitiriam aceder ao estatuto de grande potência”, e ainda “desencorajar os países industriais avançados de qualquer tentativa visando desafiar o nosso leadership ou inverter a ordem política e económica estabelecida” e “prevenir a emergência futura de qualquer concorrente global”.

73 Ver Sipri Yearbook 2002 – Oxford University Press, 2002-08-12, Cap. 3 *The Military Dimensions of European Union*.

Os acordos de Roma para a criação do Conselho de Cooperação NATO-Rússia, em finais de Maio, e os propósitos de relançar a Aliança através de novo alargamento e de um novo *elan* na luta contra o terrorismo prometeram um novo fôlego à NATO.

Semelhantes promessas foram porém acolhidas com evidente cepticismo, levando muito europeus a colocarem, desconfiados, a questão de fundo em toda a problemática transatlântica: a suspeita de que a única coisa que os americanos querem dos aliados é que estes abram mais os cordões à bolsa...<sup>74</sup>. Tanto mais que, em contraste com a linha adoptada pelo seu antecessor, Bill Clinton, a equipa de George W. Bush não se dá sequer ao trabalho de camuflar o unilateralismo das posições americanas.

Há já mesmo quem defenda abertamente a ideia de que as leis e acordos internacionais não são necessariamente para respeitar – pelo menos sempre que bulirem com os interesses americanos<sup>75</sup>.

Uma atitude que parece contagiar mesmo as vozes mais críticas do “unilateralismo” da Administração Bush, “hegemonia” – “hiperpotência” – “império”... termos ainda ontem considerados anátema, estão hoje em voga no jargão do *establishment* <sup>76</sup>. A imagem acabada da *Pax Romana*, que os analistas americanos glosam hoje sem cerimónia...

Robert Nye, num livro muito badalado, alertava recentemente a América contra o perigo de isolacionismo, recordando que a América não pode – e não deve – actuar sozinha. Ora, Nye insiste que a América deve procurar a colaboração com os seus parceiros...mas sempre na óptica estrita das concepções e dos interesses americanos<sup>77</sup>.

## Riscos-zero

No já famoso discurso sobre o “estado da União” de 29 de Janeiro, em que faz do terrorismo a prioridade absoluta da política externa americana, Bush coloca os EUA no

---

74 Ver “A Survey of America”, *Economist* 29 de Junho de 2002.

75 Num texto publicado na *Foreign Affairs* de Março-Abril de 2002 sob o título “The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States and the case for American Empire”, Sebastian Mallaby prega abertamente que se ignorem definitivamente as “opções não imperialistas” em situações de crise – auxílio ao desenvolvimento, apoio à reconstrução nacional – e que a actuação do Ocidente (i.e. da América) não se deve deixar limitar por leis ou acordos internacionais.

76 “A Survey of America” dá exemplos curiosos. Assim, Andrew Bacevich, da Universidade de Boston, mudou para “The American Empire” o título de um livro em preparação antes chamado “A nação Indispensável”.

77 Joseph Nye, *The Paradox of American Power: Why the World’s Only Superpower Can’t Go It Alone*, Oxford University Press, 2002.

centro do Mundo, simultaneamente como juiz e executor das sentenças. É notório que em nenhuma passagem do discurso se faz qualquer referência a tratados ou à diplomacia internacional.

O chefe da Casa Branca anuncia mesmo uma nova doutrina de acção preventiva ameaçando: “não esperarei enquanto os perigos se acumulam!”, e anunciando a intenção de desencadear guerras preventivas contra os inimigos da América ...

Os actos unilaterais, ignorando os aliados de George W. Bush e sua equipa, tinham já, aliás, bastos antecedentes. A Administração Bush e a sua equipa denunciou o tratado anti-balístico ABM para desenvolver um controverso sistema anti-mísseis NMD. Anunciou o intuito inapelável de militarizar o espaço e denunciou a convenção sobre as armas biológicas. Rejeitou o protocolo de Quioto, minou o trabalho da OCDE sobre o controlo dos paraísos fiscais e aprovou uma série de medidas proteccionistas da agricultura e do aço americanos – em gritante contradição com o credo da abertura total nas trocas comerciais pregado por Washington.

As projecções da doutrina americana militar para o futuro apontam exactamente no mesmo sentido... As despesas militares vêm em crescendo contínuo desde os dois últimos anos da era Clinton.. No ano fiscal de 2000-2001 o orçamento da defesa elevava-se a 301 mil milhões de dólares, no ano seguinte atingia os 328 mil milhões e atingirá os 379 mil milhões em 2003 (um aumento de 14%, o maior desde a era Reagan), devendo atingir os 450 mil milhões até 1997<sup>78</sup>.

Num discurso perante os oficiais estagiários da Universidade da Defesa Nacional em Washington, a 31 de Janeiro de 2002, Donald Rumsfeld expôs a nova doutrina militar dos EUA falando de “adquirir uma capacidade de dissuasão em quatro teatros de operação importantes” de modo a estar em condições de “vencer dois adversários ao mesmo tempo, mantendo simultaneamente a capacidade para lançar uma contra-ofensiva em larga escala e de ocupar a capital de um inimigo para aí instalar um novo regime”<sup>79</sup>.

No mesmo discurso, Rumsfeld anunciou os seis grandes princípios da nova política de Defesa, insistindo na projecção de forças para teatros de operações longínquos, na destruição dos santuários do inimigo, no aumento da supremacia tecnológica, no potencial espacial dos Estados Unidos.

---

78 Isto significa que os EUA assumem cerca de 40 por cento das despesas militares mundiais. O orçamento do Pentágono é hoje dez vezes superior ao segundo maior orçamento da NATO – o da Grã-Bretanha.

79 Orientação que vem render a tese dos dois *Major Regional Conflicts* consagrada pela *Base Force Review* de 1991, no tempo de Bush, e da *Bottom Up Review* e *Quadriennial Defense Review*, respectivamente de 1993 e 1997, no período Clinton.

Em resumo, toda a parafernália bélica montada por Bush – escalada dos orçamentos militares, aposta crescente na superioridade tecnológica, NMD, militarização do espaço – destina-se claramente a garantir uma supremacia esmagadora (*overwhelming*), numa atitude obviamente unilateralista, assumido um carácter marcadamente intervencionista e punitivo – pouco conducente com a alegada intenção de erradicar as raízes do terrorismo com base em esforços colectivos ...<sup>80</sup> o que leva muitos autores a perguntar-se se não se terá entrado numa escalada imparável. “Estarão os americanos mergulhados na amarga experiência de um conflito interminável?” – pergunta-se Alexandre Adler, retomando críticas já formuladas a propósito da *Revolution in Military Affairs*, outra peça fulcral do domínio estratégico americano. “Os chefes político-militares americanos encaram a perspectiva de uma derrapagem, de uma “israelização à escala mundial”, em que Ossama ben Laden, mesmo morto, regressaria como uma fantasma para lhes tirar os pés sob forma de uma conflitualidade endémica que esgotaria os seus recursos, a sua prestação moral e mesmo a sua credibilidade global”<sup>81</sup>.

A agenda de segurança americana parece com efeito alargar-se continuamente. Assim, Michael Klare detecta uma viragem na geografia estratégica dos planificadores americanos, centrando-se agora mais na protecção dos fornecimentos de recursos vitais, especialmente petróleo e gás natural. “A competição pelo acesso a esses bens económicos vitais intensificou-se (...) e os responsáveis da segurança começaram a dar muito maior importância aos problemas que resultam da competição intensificada pelo acesso a materiais críticos – especial os que, como o petróleo, se encontram em áreas contestadas ou politicamente instáveis”<sup>82</sup>.

Tudo isto corresponde a permanente projecção de poder e não a qualquer acção de defesa. “A América entrou num período da sua História dominado por aquilo a que se poderia chamar o regresso do messianismo americano...” – escreveu o *le Monde* (dias antes da chegada de Bush à Europa). “Bush mudou. O seu unilateralismo já não é o do fechamento; tornou-se prosélito”<sup>83</sup>.

---

80 Anthony Cordesman acrescenta uma explicação especificamente militar para a preferência dos EUA por agirem *a solo*, sublinhando que a forte redução do lapso temporal entre *sensor* e *shooter* – ou seja, entre a identificação do alvo através de um drone ou satélite e o tempo de disparo –, permite tecnicamente um alvejamento quase imediato, pelo que os americanos sentem cada vez mais como uma limitação insuportável a morosidade do processo de consulta aos 19 aliados – ver “The Lessons of Afghanistan”, CSIS, Fevereiro de 2001.

81 Alexandre Adler: *J’ai vu finir le monde ancien*, Grasset, Paris, 2002.

82 Michael T. Klare: *The New Geography of Conflict*, *Foreign Affairs*, vol. 80, nº 3, Maio/Junho de 2001.

83 *Le Monde*, 21 de Março de 2002.

## Dos Estados às “redes”

O 11 de Setembro surgiu de algum modo como o coroar dramático e paradoxal da mundialização, a prova provada de que é ela o dado mais definitivo e incontornável do Mundo contemporâneo. Mas os atentados terroristas que atingiram a América vieram, ao mesmo tempo, desvelar uma vulnerabilidade inesperada e faces insuspeitadas da globalização.

“As grandes empresas mundiais e os principais fundos de pensão, uns e outros antes de mais americanos, modelam e manipulam sem pruridos a cada dia o estado de alma do Mundo” – denunciou Huber Védrine, uma voz claramente situada ideologicamente, mas que não deixa de traduzir os sentimentos de muitos na Europa<sup>84</sup>. As forças da globalização “contornam os Estados ou querem escapar-lhes, reduzindo a sua empresa, mesmo quando se trata de Estados de direito democráticos”.

Ora, ao enfraquecer os estados, ao desvalorizar a política e dismantlar regulamentações, a mundialização favoreceu o surgimento de organizações com estruturas fracas, não hierárquicas, não verticais, reticulares<sup>85</sup>. Várias organizações parasitas proliferam igualmente aproveitando de forma caótica os espaços assim abertos: mafias, redes delinquentes, criminalidades de todos os tipos, seitas e grupos terroristas<sup>86</sup>.

Nesse sentido – sublinhou Ignacio Ramonet, a *al Qaeda* é uma organização perfeitamente adaptada à era da globalização, com as suas ramificações multinacionais, as suas redes financeiras, os seus contactos mediáticos e comunicacionais, as suas fileiras de aprovisionamento, os seus pólos humanitários, as suas filiais e subfiliais<sup>87</sup>.

Apontada como factor de estabilidade e de progresso e como grande veículo da democracia e do mercado, revela afinal aspectos caóticos e uma face escondida potenciadora da violência – quer a nível de uma competição económica impiedosa, quer a nível de uma conflituosidade política e militar virtualmente imparável.

São sobretudo estes dados que fazem do 11 de Setembro um ponto de viragem. “O 11 de Setembro terá sido o momento de viragem na modelação da ordem mundial para o séc. XXI” – observou Henry Kissinger. “O 11 de Setembro pôs termo a algumas das ilusões dos anos 90 – entre elas a de que a política internacional tinha sido suplantada pela economia global ou pela Internet”<sup>88</sup>.

---

84 Discurso perante a conferência anual dos embaixadores de França no mundo a 27 de Julho de 2002.

85 Ver Malcolm Waters, *op. cit.*

86 Ramonet, *op.cit.*

87 Ignacio Ramonet, “A Nova face do Mundo”, *Le Monde Diplomatique* (ed. portuguesa), Março de 2002.

88 Henry Kissinger, *Russia: A Partner, but not in NATO*, *Washington Post*, 7 de Dezembro de 2001.

Esta ideia recoloca implicitamente várias questões cruciais. A “hegemonia” e o “unilateralismo” assumidos pela América na arena internacional vêm de algum modo denunciar a eventual precipitação de quantos se apressaram a tocar a finados pelo Estado-nação. E a famosa “globalização” revela-se afinal, mais do que um produto inapelável da História, um fenómeno em boa medida pilotado – mormente nas suas implicações estratégicas.

É por demais óbvio que a internacionalização crescente dos fluxos económicos e políticos e a entrada de novos actores na cena internacional impõem a partilha de várias ordens de soberania. Os factos indiciam porém, que essa partilha será afinal selectiva e claramente comandada. Para já – e num futuro vislumbrável –, é ainda ao Estado-Nação que cabe o papel de protagonista na cena internacional e os novos actores do planeta “globalizado” continuam a ser “figurantes de segunda linha”, munidos de poderosos meios de influência, mas desprovidos dos instrumentos carismáticos e derradeiros do poder<sup>89</sup>.

Aquilo a que assistimos com a “viragem” do Kosovo terá sido o fim da ordem de Vestefália – como pretendem muitos –, ou antes a violação das regras da concertação das nações pela imposição da lei do mais forte? Uma década de “ingerência humanitária” e de “luta contra o terrorismo” lançaram afinal os alicerces de uma “nova ordem” ou limitam-se a consumir uma nova correlação de forças em que um Estado é “mais soberano” do que outros?

Outro subproduto desta evolução a ter em conta é ainda a eclosão de fortes movimentos de resistência – das manifestações antiglobalização a outras manifestações de repúdio e apelos à “humanização” e correcção dos excessos do fenómeno. Hubert Védrine propõe uma série de medidas para ensaiar uma “síntese das aspirações éticas e das exigências da realidade<sup>90</sup>”: O ex-chefe da diplomacia gaulesa defende o princípio da soberania nacional, “que continua a ser o fundamento de um Mundo estável e de expressão de vontade política democrática”, mas numa abordagem cada vez mais comum (“inspirando-se no exemplo europeu”) e “proscrevendo os crimes e abusos cometidos em seu nome”.

Multiplicam-se ao mesmo tempo apelos, vindos dos mais diversos quadrantes, a uma reforma do Conselho de Segurança de modo a torná-lo plenamente representativo ou seja, legítimo –, e a uma ampla reforma das outras instituições multilaterais (instituições financeiras internacionais, OMC, organismos especializados do sistema das Nações Uni-

---

89 Loureiro dos Santos, *Reflexões sobre Estratégia*, Europa-América, 2001.

90 In Pascal Boniface (sous la dir. de): *Morale et relations internationales*. PUF, Paris, 2000.

das) e à definição, segundo uma concepção mundial, e não apenas ocidental, de regras económicas que permitam valorizar os melhores aspectos da globalização e prevenir ou conter os seus aspectos negativos<sup>91</sup>.

O balanço das “nova(s) ordem(s)” proclamadas ao longo deste pós-guerra fria afigura-se complexo e, no mínimo, controverso. Dez anos de estabilização sob liderança da América deixaram “um império da desordem, que produz mais terror do que paz” – resume Paul Virilio<sup>92</sup>.

Uma sucessão de “ordens” conjunturais reféns de fortes presenças militares ou da recuperação de conceitos neocoloniais como o “protectorado” (Bósnia, Kosovo, de algum modo Macedónia), e que se mostram, não só incapazes de garantir a almejada estabilidade, como dissuasoras de amadurecimento democrático emancipado.

Resta sublinhar que a “nova ordem” mantém um jogo ambíguo com elementos da “velha”, ora recuperando-os ao serviço dos seus objectivos, ora ignorando-os. Será aliás esse um dos aspectos mais preversos.

A ONU é requisitada para legitimar o ataque a Saddam em 1991, solicitada e depois abandonada na Bósnia, rejeitada no Kosovo, recuperada e depois dispensada no Afeganistão. Creio que é esse “diálogo” entre duas “ordens” e duas lógicas um dos traços mais preversos do carácter algo anárquico e esquizofrénico do quadro internacional.

Uma “ordem” alicerçada afinal no primado da força, que se mostra incompatível com consensos – a não ser os ditados a *posteriori* pelo facto consumado –, que rejeita contratualizações e arbitragens a favor do *ad hoc*. É tudo isso que está em causa na questão do TPI. E será essa, sem dúvida, uma das dimensões cruciais que marca toda a problemática contemporânea – e, sem dúvida, um dos grandes desafios à segurança internacional nos nossos dias.

---

91 Ver “Les bien publics à l’ échelle mondiale: La coopération internationale au 21ème siècle”, (Oxford University Press, 1999) um estudo financiado pelo programa das Nações Unidas para o desenvolvimento e dirigido por Inge Kaul, Isabelle Grunberg e Marc. A. Stern, e que preconiza uma abordagem renovadora e “solidária” das crises internacionais.

92 Paul Virilio, *La Stratégie de la déception*. Galilée, Paris, 1999.