

Os conflitos regionais e a segurança internacional

Isabel Ferreira Nunes

«International relations is not a constant state of war,
but it is a state of relentless security competition,
with the possibility of war always in the background»

John J. Mearsheimer

The False Promise of International Institutions

1. INTRODUÇÃO

O cenário internacional que se viveu no período pós-Segunda Guerra Mundial sofreu nos últimos 50 anos, profundas alterações das quais resultaram modificações substanciais do quadro de confrontação regional.

A sucessão de acontecimentos registados a partir da segunda metade dos anos 80 veio provocar uma rápida desagregação de mitos unificadores, ocasionando a emergência de novas motivações geradoras de instabilidade e de conflitualidade com consequências directas sobre a validação dos clássicos paradigmas explicativos das relações internacionais.

À alteração das relações de conflitualidade, não foram também alheias as reorientações verificadas ao nível das políticas internas dos grandes actores internacionais, a partir do momento em que passaram a vocacionar os seus interesses nacionais num sentido centrípto e isolacionista, ao mesmo tempo que os seus compromissos externos assumiram um carácter crescentemente selectivo.

A partir daqui parece ter-se gerado uma «nova» temática da confrontação regional associada à afirmação de novos protagonistas das rela-

ções internacionais e ao reforço de tendências decorrentes do fim de mitos mobilizadores da ordem mundial. A crescente dificuldade em definir a configuração das fronteiras de segurança, a quase ausência de temática geopolítica da confrontação, a súbita presença de vazios estratégicos e a multiplicação das alternativas de cooperação internacional, com um efeito redutor sobre as relações de conflito, têm vindo a alterar significativamente o quadro da conflitualidade, caracterizado doravante por contornos fluidos e de evolução imprevisível.

2. O MUNDO BIPOLAR E A REGIONALIZAÇÃO DOS CONFLITOS⁽¹⁾

No período que se seguiu a 1947, definiram-se novas relações de poder entre as potências vencedoras da guerra, correspondentes à instauração de um clima de Guerra Fria⁽²⁾ durante o qual os EUA e a URSS passaram a liderar a nova ordem mundial num ambiente antagónico, onde a guerra assumiu novos contornos geográficos e tecnológicos.

Definidas que ficaram as esferas de influência de cada uma das superpotências na Europa, o eixo da confrontação entre potências passou a situar-se em áreas geográficas periféricas, cujo controlo lhes garantia a sustentação de interesses globais através do desenvolvimento de estratégias de alcance mundial.

Qualquer conflito na periferia poderia afectar, directamente e com consequências imprevisíveis, a relação de poderes entre os EUA e a URSS.

O mundo passou a ser bipolar e a lógica da confrontação claramente determinada por opções ideológicas, associadas a sistemas políticos e

(1) Os capítulos 2 e 3 resumem um pequeno historial das relações internacionais pós-1947, cujo conteúdo não será certamente novo, mas cuja inclusão neste artigo se justifica como forma de situar a problemática da conflitualidade regional actual numa determinada linha de continuidade histórica, apesar das evidentes rupturas verificadas ao nível do sistema internacional no período pós-1987.

(2) Esta expressão, concebida pelo jornalista norte americano Walter Lippmann, subentendia o prolongamento da guerra que acabara de terminar, distinguindo-se pelos meios utilizados num ambiente político envolvente sempre ameaçador, que caracterizava o confronto impossível entre dois estados.

económicos antagónicos nos seus objectivos e pressupostos dogmáticos.

De um lado o mundo democrático, capitalista e de economia de mercado, do outro o mundo comunista, totalitário e de economia planificada.

A criação da Aliança Atlântica, em 1949, veio reunir sob a bandeira de uma mesma organização militar o conjunto de aliados da nova potência marítima, os EUA, o que provocou a reacção da URSS, que decide nos anos 50 constituir um pacto de defesa colectiva na Europa Oriental, como resposta à adesão da República Federal da Alemanha à NATO.

A instituição de duas organizações militares lideradas por superpotências, veio tomar imperiosa a sustentação de interesses e de estratégias de dimensões globais e a definição de duas esferas de influência controladas por dois sistemas de defesa colectiva distintos. A Aliança Atlântica, bastião defensivo e armado das democracias ocidentais, baseava-se na coexistência das políticas externas dos estados soberanos que a compunham, no primado do desenvolvimento económico e social, no alargamento e protecção dos mercados, na defesa dos interesses vitais dos regimes democráticos, com base no apoio de um conjunto de países amigos e aliados.

O Pacto de Varsóvia, protagonizava por seu lado a defesa colectiva do internacionalismo socialista, pressupunha a aceitação do princípio da soberania limitada pelos seus membros, a afirmação do primado do militar e o estabelecimento de zonas de influência com base numa visão geopolítica global assente numa política de espaço alargada.

O pressuposto de que qualquer confrontação militar directa entre superpotências poderia desencadear um conflito nuclear de consequências devastadores, levou à instauração de um clima de terror potenciado pelo crescente avanço tecnológico.⁽³⁾

A definição das áreas de influência das duas superpotências na Europa, o estacionamento de forças militares das duas alianças e o desenvolvimento da arma nuclear, tiveram duas consequências directas

(³) O que teve como consequência o posicionamento por parte das super potências de sistemas de armas e o desenvolvimento de programas de auxílio militar no Centro da Europa. Cf. Chaliand, Gérard; Rageau, Jean Pierre. *Atlas Stratégique – Geopolitique des rapports des forces dans le monde*, Paris, Fayard, 1983, pp. 216-217.

sobre os conflitos regionais que afectaram o sistema internacional até finais de 1989. A primeira, foi a certeza de que a Europa nunca poderia ser um espaço de confrontação militar directa entre as duas superpotências, face ao perigo nuclear. A segunda, de que a guerra directa se desenrolaria em áreas periféricas e que os conflitos teriam uma dimensão limitada ou seja, convencional e regional.

Começam então a definir-se espaços de confrontação indirecta do Mediterrâneo Oriental ao Golfo Pérsico⁽⁴⁾ e do Médio Oriente ao Sudoeste Asiático.

A constituição do estado judaico de Israel, em 1947, sob protecção dos Estados Unidos e da Gran-Bretanha, criou um importante núcleo de apoio ao mundo ocidental numa região de valor estratégico, o que veio favorecer a posição da URSS junto dos países árabes⁽⁵⁾.

No continente asiático, o fim do império japonês permitira por seu lado a abertura de um novo espaço de disputa de interesses entre as duas superpotências, na sequência da qual a Coreia viria a ser dividida em dois territórios⁽⁶⁾.

Também a América Latina não ficou à margem da confrontação de interesses entre os EUA e a URSS. Os processos de descolonização em curso naquela região, facilitaram a disseminação da ideologia comunista entre os governos dos estados sul e centro americanos, levando os EUA a promover uma política de contenção naquela região.

Vivia-se o período da internacionalização do *MacCarthysme*.

Os anos 50 marcaram um novo capítulo da conflitualidade regional. O aparecimento de um grupo de estados não alinhados, cujas convicções políticas se inscreviam na linha do neutralismo, forneceram uma alternativa ideológica à política de blocos gerando uma descontinuidade na lógica da bipolaridade, que lhes permitiu subsis-

(4) Já durante a II Guerra Mundial a URSS havia reivindicado um espaço vital de influência que compreendia o Iraque, Irão, parte da Síria, Turquia, Líbano e Arábia Saudita.

(5) Em 1953, a URSS chega mesmo a apoiar uma tentativa revolucionária no Irão na sequência da nacionalização de instalações petrolíferas pertencentes a empresas norte americanas, holandesas e inglesas.

(6) O conflito de interesses relativo à Coreia, ao contrário de outros países asiáticos como a Malásia, a Birmânia e as Filipinas, foi o primeiro exemplo de confrontação bipolar e o primeiro conflito regional periférico indirecto entre as duas superpotências após 1945.

tir no sistema internacional ao abrigo de um modelo de ordem «alternativo».

Os países signatários da Conferência de Bandung prestaram um apoio internacional inegável às aspirações de autodeterminação manifestadas pelas elites de alguns países ainda sob o domínio colonial, em particular no continente africano e sudoeste asiático, tendo o espírito de Bandung animado e acelerado os movimentos de descolonização e as expressões nacionalistas e anti-colonialistas, com repercussões directas sobre a distribuição da relação de poderes entre as tradicionais potências mundiais e as potências emergentes.

Outros acontecimentos prefiguravam-se no horizonte internacional: o aparecimento de alguns estados com capacidade de liderança e mobilização regional como o Egipto(?) e a Índia; o desmembramento dos últimos impérios coloniais e a afirmação da Organização das Nações Unidas como organização internacional, com responsabilidades sobre a segurança mundial e sobre a mediação de conflitos regionais.

3. OS ANOS DA DÉTENTE

O desmembramento dos últimos impérios coloniais proporcionou a abertura de novos espaços políticos periféricos independentes, sobre os quais as superpotências passaram a exercer uma influência directa, potenciando a proliferação de conflitos regionais.

Nos anos 60 a conflitualidade regional foi marcada por três fenómenos importantes. Em primeiro lugar intensifica-se a guerra em África (Zaire, Nigéria, Congo, Angola, Guiné-Bissau e Moçambique) acompanhada por um aumento da presença soviética naquele continente e pela intervenção de potências europeias em antigas colónias (da França na Mauritânia, Zaire, Gabão, Djibuti, pela intervenção britânica no Uganda, Quênia e Tanzânia e pela intervenção belga no Zaire)(^{*)}).

(?) Cujas capacidades de mobilização do mundo árabe e aptidão para o exercício de uma hegemonia regional era apenas contrariado pela anterior criação do Pacto de Bagdad.

(*) A maior parte dos conflitos regionais limitados que ocorreram, tiveram origem numa ausência de identificação entre os estados recentemente criados e as nações, comunidades ou tribos agregadas sob a autoridade de um único governo nacional.

Em segundo, os tradicionais países colonizadoras, foram substituídos pela presença de novas potências, com particular relevo no Sudoeste Asiático, onde os EUA acabaram por ocupar o espaço deixado pela antiga potência colonial, a França, ao decidirem intervir militarmente no Vietname no final de 1964.

Finalmente a eclosão no Médio Oriente, da Guerra dos Seis Dias⁽⁹⁾, vem comprovar a capacidade de intervenção e de geração de desequilíbrios regionais por parte de médias potências emergentes, em espaços geográficos de influência e de interesse vital para as superpotências.

No início dos anos 70, os EUA e a URSS atenuam as suas tradicionais políticas de contenção e de corrida aos armamentos, adoptando políticas de desanuviamento consubstanciadas em intensos períodos de conversações relativas à limitação de armamentos estratégicos⁽¹⁰⁾.

Viviam-se os anos da *détente*.

Apesar do aparente clima de desanuviamento, a intensidade dos conflitos regionais não diminuiu e até meados dos anos 70, os EUA e a URSS encontravam-se envolvidos militarmente no Vietname, Coreia e Afeganistão, mantendo simultaneamente programas de auxílio militar ao Laos, Camboja, Eritreia e Iemen.

O final dos anos 70 foi marcado por grandes manifestações de opinião pública e de alguns partidos de esquerda, que apoiaram movimentos pacifistas favoráveis ao desarmamento e cujos protestos tinham como alvo a sistemática intervenção das superpotências em conflitos regionais e a ameaça decorrente da instalação de mísseis Pershing II na Europa Central.

⁽⁹⁾ Durante todo o período da *détente* as relações entre a França e os EUA vão sofrer alguns reveses na sequência de um conjunto de circunstâncias das quais De Gaulle foi o principal protagonista, ao procurar desenvolver a política externa francesa de uma forma independente das orientações mais ou menos concertadas em matéria de política de defesa e segurança seguidas pelos parceiros da Aliança Atlântica. Deste conjunto de circunstâncias destacam-se as suas posições sobre a guerra do Vietname e sobre o conflito israelo-árabe que se caracterizaram sempre por um certo pendor antiamericano.

⁽¹⁰⁾ Na sequência desta iniciativa foram assinados os acordos SALT I e II e iniciadas conversações preliminares sobre os acordos relativos à não proliferação de armamentos e à redução equilibrada de forças.

A partir de finais da década de 70 assistiu-se à intensificação de novos factores de perturbação regional, em particular nos estados anteriormente colonizados. Nestes, a contestação aos novos governos nacionais independentes assumiu quase sempre a forma de conflito entre comunidades ou tribos.

Também os teatros e os protagonistas da guerra se alteraram com a eclosão de três grandes conflitos entre estados que aspiravam à categoria de potência regional: o conflito israelo-árabe, a guerra entre a China e o Vietname e entre a Índia e o Paquistão.

A presença de antigas potências coloniais como a França, a Grã-Bretanha e a Bélgica passou a ser substituída pela influência de novas potências regionais sobre áreas de valor estratégico como Israel (países árabes), Cuba (Angola e Etiópia), República da África do Sul (em relação a Angola e Moçambique) e numa menor dimensão Turquia (Chipre).

Na Ásia destacaram-se pelo seu desenvolvimento económico a Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Singapura, situação privilegiada que lhes permitiu manterem-se à margem da conflitualidade Leste-Oeste, enveredando pela competição económica com o mundo ocidental.

Na América Latina a maior parte dos países latino americanos viviam sob a autoridade de regimes militares que se confrontavam com a acção de grupos responsáveis por actividades de guerrilha com o apoio externo das superpotências.

Nos anos 70 ocorre um outro importante fenómeno das relações internacionais: a manifestação das primeiras grandes dissidências ideológicas que vêm quebrar o monolitismo ideológico do bloco comunista, com consequências ao nível das relações estratégicas entre as superpotências e da conflitualidade regional em particular. À revolução cultural chinesa, seguir-se-ia a afirmação no Sudoeste Asiático do puritanismo revolucionário dos khmeres vermelhos cambojanos, o conflito entre o Laos e o Camboja e a radicalização e disseminação do pensamento castrista pondo termo à unidade ideológica do mundo comunista no espaço político latino-americano.

O mundo árabe por seu lado movia-se no sentido do retorno do Islão à sua forma mais pura e tradicional. A queda do Shah e a ascensão ao poder do líder espiritual Ayatollah Khomeini constituíram um considerá-

vel revés na presença norte americana naquela região, totalmente irradiada com a ocupação da embaixada norte americana em Teerão em 1979. O desenvolvimento do integrismo anunciava deste modo um novo tipo de ameaça para o mundo ocidental e a possibilidade de um novo tipo de confrontação entre regiões.

O esforço de reposição das tradições mais puras e antigas do Islão ao nível da vida das sociedades e da conduta externa dos estados, passou frequentemente a estar associado a reacções violentas a quaisquer tentativas de ocidentalização e modernização dos mesmos⁽¹⁾.

4. A CONJUNTURA DA TRANSIÇÃO POLÍTICA DAS SUPERPOTÊNCIAS NOS ANOS 80

As alterações da conjuntura política interna das superpotências durante os anos 80, tiveram também repercussões directas sobre o seu envolvimento em conflitos regionais.

Nos EUA, a eleição de Ronald Reagan veio alterar consideravelmente a orientação da política externa norte americana, por reacção à anterior política de James Carter preconizadora de uma retórica política de pendor idealista, apoiada na defesa dos direitos humanos, defensora do abandono da política de hegemonia internacional americana e da suspensão do apoio de Washington aos regimes políticos ditatoriais da América Latina. Quer a administração Reagan, quer a administração Bush enveredaram por uma política externa de natureza intervencionista e por uma política de defesa apoiada no desenvolvimento tecnológico de sistemas de armas estratégicas, de que o programa da iniciativa estratégica de defesa (SDI) foi o melhor exemplo.

Durante a administração Reagan a corrida aos armamentos, com particular incidência sobre a questão dos Euromísseis e sobre a Iniciativa de Defesa Estratégica, assumiu contornos específicos no domínio da guerra psicológica entre a URSS e os EUA sobre a instalação no coração

⁽¹⁾ Cf. Juergensmeyer, Mark, «The new Cold War: Religious Nationalism Confronts the Secular State», Los Angeles, University of California Press, 1993.

da Europa de mísseis americanos Pershing II e de mísseis soviéticos SS 20⁽¹³⁾.

Contudo, a partir de 1981 a política de limitação de armamentos, sob o signo dos acordos SALT, foi substituída por uma política de redução de armamentos com o início das negociações START, evidenciando uma mudança significativa da conduta externa das grandes potências.

Apesar das diversas iniciativas e acordos no domínio do controlo e limitações de armamentos, continuaram a ocorrer manifestações de grandes movimentos pacifistas, em particular na Alemanha Federal, em virtude do risco que representava a presença de armas tácticas nucleares na Europa Central.

No bloco de Leste crescia o clima de contestação⁽¹³⁾ à presença soviética nas estruturas políticas e militares dos países do Leste da Europa, sendo neste ambiente de decontentamento generalizado que Mikhail Gorbachev vence as eleições de 1985 e assume a chefia do estado na URSS. Esta situação permitiu a configuração de um novo cenário interno, baseado em importantes reformas políticas, económicas e sociais, sob duas ideias reformadoras: a Perestroika ou seja a ideia de uma política de reconstrução e a Glasnost com o sentido de transparência e abertura política.

Claramente favorável a uma política de desarmamento, à reforma das relações com os países satélites e ao fim do Pacto de Varsóvia, Gorbachev teve um protagonismo fundamental no desenvolvimento e desanuviamento das relações externas entre as duas superpotências, com uma expressão concreta sobre uma nova política de desarmamento caracterizada não apenas, pela redução proporcional de arsenais, como também pela sua destruição e retirada progressiva de forças e sistemas de armas estacionados em território estrangeiro⁽¹⁴⁾.

⁽¹³⁾ O apoio dado pelo Chanceler Helmut Kohl e pelo Presidente François Mitterrand à instalação de mísseis Pershing II, desencadeou entre 1984 e 1985 uma enorme vaga de manifestações pacifistas na Europa.

⁽¹¹⁾ A capacidade de mobilização da opinião pública por parte do movimento sindicalista polaco Solidariedade acabou por afectar a unidade do bloco comunista, tendo um verdadeiro efeito domínio sobre as orientações políticas dos restantes países da Europa Oriental.

⁽¹⁴⁾ Em 1988 as tropas soviéticas retiravam-se do Afeganistão, com elevados custos políticos para o prestígio do Exército Vermelho.

Em 1989 estavam em curso as negociações sobre as forças de alcance intermédio na Europa, cuja conclusão culminou com a retirada de mísseis Lance de território alemão.

Entre 1980 e 1989⁽¹⁵⁾, um conjunto de alterações internacionais repercutia-se na arquitectura de segurança internacional. No domínio político assistia-se à definição de um quadro político de cooperação inteiramente novo, com o processo de democratização dos antigos regimes comunistas da Europa de Leste. No âmbito militar começava a desenhar-se alguma perda de coesão entre os parceiros da Aliança Atlântica, face à alteração do quadro político estratégico que lhe estivera na origem.

Na transição para os anos 90 as relações politico-estratégicas entre estados sofreram directamente o impacto do fim do Pacto de Varsóvia, da retirada de forças das superpotências de países satélites e países amigos, da reunificação da Alemanha e da queda do Muro de Berlim .

A guerra fria que nascera na Alemanha, morria agora em Berlim,⁽¹⁶⁾ deixando antever a possibilidade dos Estados europeus se moverem no sentido da plena integração política e económica, graças à prevalência de movimentos agregadoras reforçados pelo optimismo internacional e pela esperança de reabilitação de algumas organizações internacionais para a gestão de crises e resolução de conflitos.

5. O FIM DOS MITOS UNIFICADORES

No início de 1990 o clima de relacionamento internacional passou a pautar-se por duas ideias a de: uma «Casa Comum Europeia de Vancouver a Vladivostoque» e de uma «Nova Ordem Internacional» fruto de importantes alterações regionais que tiveram como palco principal a Europa.

A desintegração da URSS gerou o desaparecimento da rivalidade ideológica e geopolítica própria do sistema bipolar, diluindo o objecto imediato da estratégia de segurança dos EUA.

Ou seja a desintegração da URSS e o desaparecimento do Pacto de Varsóvia, mudaram a equação geopolítica subjacente à criação da

(15) Cf. Hoffman, Stanley: «Crise de l'apprentissage ou apprentissage des crises ? —Un an de politique étrangère reaganienne», in: d'Encausse, Hélène Carrère e Rose, François «d'Après la Détente». Paris, Hachette, 1982, pp.551-552.

(16) Colard, Daniel. «La société internationale à l'aube du XXI siècle» in: **Defense Nationale**, Avril 1995, 51e année, p.74.

Aliança, afectando-a nos seus propósitos e princípios básicos, contidos na ideia de uma ordem mundial garantida pelos EUA e baseada num conceito de segurança de dimensão imperial⁽¹⁷⁾.

O fim da Guerra Fria veio tornar injustificável a ideia de redução da política mundial a uma confrontação ideológica e bipolar entre democracias e ditaduras, enfraquecendo os argumentos a favor da manutenção da presença externa das superpotências e das obrigações de segurança a ela associadas.

Tal não significava que os EUA se deveriam abster de assegurar uma posição de liderança mundial, evitando o aparecimento de potências rivais e mantendo a continuidade da Aliança.

As posições das administrações Bush e Clinton em matéria de política externa e de defesa, embora orientadas pelos mesmos objectivos estruturais no que respeita aos imperativos da segurança norte-americana, distanciaram-se quanto à forma de sustentação externa dos seus interesses. Subscrevendo a ideia de uma nova ordem internacional, a administração Clinton viria inicialmente a atribuir-lhe um conteúdo idealista de cariz internacionalista, intervencionista e ético, tendo recuperado um discurso político assente na defesa dos direitos humanos, da democracia e do direito internacional.

O antagonismo que caracterizava os dois sistemas de ordem política durante a Guerra Fria, diluiu-se, tendo sido substituído por novos pressupostos dogmáticos em torno dos valores da democracia, da paz internacional, do liberalismo económico e dos direitos e liberdades fundamentais do homem.

A política de blocos esbaterá-se perante a gradual afirmação de novas forças mobilizadoras na sequência do redimensionamento do conceito estratégico da Aliança, das suas estruturas operacionais e do desmembramento do Pacto de Varsóvia, o que havia condicionado até 1991 a rigidez do mapa da conflitualidade mundial.

A partir daqui configuraram-se duas consequências imediatas ao nível da conflitualidade: uma para a Europa e outra para o espaço extra-europeu.

⁽¹⁷⁾ Layne, Christopher, «Sin Enemigos: La Nueva Hegemonia Norte Americana», in: *Política Exterior*, vol. VIII, n.º 37, Fevereiro/Março 1994, p. 94

do cenário estratégico, veio condicionar amplamente as prioridades externas dos estados e as motivações para o seu envolvimento em conflitos externos.

6. A ERA DAS OITO CRISES

Do ponto de vista das relações internacionais, os anos 90 parecem demarcar-se de períodos anteriores pela configuração de oito crises⁽²¹⁾ que estão na génese das relações conflituais regionais: a crise dos paradigmas; a crise da identidade; a crise da identificação; a crise da funcionalidade; a crise do sentido; a crise do nacionalismo secular; a crise da liderança e a crise dos fundamentos do estado.

– *A crise dos paradigmas* relaciona-se com a crise dos modelos orientadores e integradores das relações entre estados e grupos da última metade do século XX ou seja com a dificuldade em encontrar um paradigma das relações internacionais alternativo à ideologia da confrontação bipolar. A componente ideológica que regulava as relações entre blocos durante a Guerra Fria ao perder a sua capacidade unificadora e mobilizadora, veio facilitar o desenvolvimento de outros valores de mobilização dos actores do sistema internacional, limitando-os simultaneamente nas suas capacidades para controlar novas forças desagregadoras.

– *A crise de identidade* tem haver com o esbatimento do valor da identidade nacional, face à diluição dos registos de identificação histórico-cultural, substituídos na sua função mobilizadora por valores transnacionais com uma certa acção redutora sobre aqueles que tradicionalmente garantem a unidade nacional. O seu efeito mobilizador tenderá a esbater-se à medida que os cenários da conflitualidade se globalizaram e as ameaças e riscos adquirirão uma natureza difusa e de efeitos que ultrapassam o domínio do estritamente nacional. Ou seja, a consequência última desta transformação sobre as sociedades tem-se

⁽²¹⁾ Qualquer um destes factores de crise será tratado na sua relação estrito com os vectores de desagregação e de conflitualidade regional, não sendo consideradas outras questões que deles possam decorrer ao nível das relações internas dos estados e das sociedades.

vindo a traduzir numa crescente procura de identificação dos estados e organizações com valores e modelos de orientação regional ou internacional, que regulem e identifiquem, no caso que nos interessa, o nível a que se estabelecem e resolvem as relações entre estados e grupos na guerra e na paz. Por esta razão tem-se verificado uma particular incidência das preocupações dos decisores políticos sobre a invocação de preocupações tidas como comuns: os direitos humanos, o direito de ingerência, o direito de intervenção, o equilíbrio ecológico, a gestão do património de recursos naturais, a igualdade de direitos e a democracia, entendidos como novos elementos constitutivos de uma suposta identidade transnacional.

– *A crise da identificação* decorre da crise das ideologias e da identidade e resulta da dificuldade em identificar inimigos e aliados e angariar solidariedades para a gestão e mobilização de esforços conducentes à resolução de crises internacionais.

– *A crise da funcionalidade* das instituições é uma consequência directa da presença de novos factores desagregadores, face aos quais as instituições políticas, militares e humanitárias têm evidenciado uma incapacidade funcional para conter e controlar, de onde resulta uma redução da confiança e da credibilidade⁽²²⁾ sobre as suas capacidades para concorrer para uma estabilização do sistema internacional.

– *A crise de sentido* encontra-se associada a uma perda por parte dos estados dos tradicionais valores de referência que orientavam e justificavam as suas políticas externas, com consequências ao nível do sentido da função do estado e das instituições e até da própria direcção das relações internacionais. Esta perda de sentido, a agravar-se, poderá gerar um sistema tendencialmente anárquico subordinado a uma lógica do poder mundializada⁽²³⁾.

– *A crise do nacionalismo secular* que afecta em particular o mundo extraeuropeu, encontra-se associada à não concretização das expectativas de liberdade política, igualdade económica e justiça social nas quais

(22) Mearshelmer, John J. «The False Promise of International Relations» in: **International Security**, vol.19, nº 3, Winter 1994/95, pp.549. A crise da funcionalidade das instituições assumiu contornos particulares no período que se seguiu à Guerra do Golfo, resultado de um estado de quebra de relações de solidariedade entre os principais actores do sistema internacional.

(23) Cf. Laidi, Zaki, **Le Monde privé de sens**, Fayard, Paris, 1994.

se baseia. A perda de confiança nos fundamentos do nacionalismo secular, tem vindo a proporcionar o ressurgimento e a reafirmação de identidades sustentadas por princípios étnicos e religiosos, o que configura um novo tipo de vector de conflitualidade, apesar de apoiado por uma fraca capacidade política e militar. Àqueles princípios encontram-se quase sempre associadas as ideias de luta religiosa ou de revolução política, cuja natureza mobilizadora satisfaz as necessidades de identidade colectiva, lealdade última e autoridade moral⁽²⁴⁾ inerentes à condição de estado. Daqui resultam novos factores de conflitualidade regional, que decorrem de uma radicalização do sentimento de pertença a identidades étnicas⁽²⁵⁾ e religiosas (caso da ex-Jugoslávia e Irlanda), como forma de afirmação da identidade nacional ou como expressão de um nacionalismo regional e separatista (País Basco, Catalunha, Córsega), com objectivos secessionistas.

Factores como a etnicidade, a religião, a cultura ou a classe, têm deste modo sido utilizados, não apenas como instrumentos mobilizadores de poder e de influência, com base numa dada capacidade de centralização, legitimação e de exercício da autoridade, mas também como vectores de agressão contra outras entidades em particular o estado-nação tradicional.

A conflitualidade regional com origem em formas de nacionalismo étnico, apoia-se na utilização de uma retórica política que apela ao sentimento nacionalista étnico e à sua expressão violenta justificada quase sempre em termos de etnicidade⁽²⁶⁾.

Quanto à questão da identidade religiosa como causa do conflito, em particular no que respeita às expressões radiciais do islamismo, importa realçar a especificidade das suas manifestações regionais.

Na Europa a conflitualidade resultante da radicalização do integrismo islâmico, não resulta da exortação do Islão como religião, mas antes

(24) Juergensmeyer, Mark, «The New Cold War? Religious Nationalism Confronts the Secular State», Los Angeles, University of California Press, 1993, p.15.

(25) Gagnon, V.P., «Ethnic Nationalism and internacional Conflict: The case of Serbia» in: **Internacional Security**, Winter 1994/95, vol. 19, n.º 3.

(26) Neste caso os interesses de uma dada elite ou grupo étnico, religioso e cultural são apresentados como necessidade ou aspiração de toda uma comunidade, preenchendo uma condição mobilizadora através da qual os líderes nacionais ou comunitários exortam e concretizam políticas e estratégias de conquista de poder.

como valor de identificação de um grupo social de identidade muçulmana, que se considera vítima da exclusão social nos respectivos países de acolhimento.

Não se trata de uma comunidade religiosa, mas antes de um grupo de indivíduos socialmente marginalizados e cujo potencial para gerar instabilidade é crescentemente alimentado pela problemática da exclusão.

No mundo Oriental a manifestação violenta da identidade religiosa, de que a revolução iraniana foi a expressão máxima, deriva da rejeição das formas de organização política e social ocidental, baseadas na ideia de contrato social, substituindo-a por um modelo de organização orientado pelos princípios tradicionais da religião. O nacionalismo religioso apresenta-se deste modo às sociedades, mais como ideologia de ordem oposta ao nacionalismo secular ocidental e à modernidade que ele representa, do que como móbil de retórica generalizada, que apela à violência internacional⁽²⁷⁾.

A *crise de liderança* deriva da mutação das ideologias de ordem e da crise da centralidade do poder, a partir das quais se desenvolveu todo um conjunto de questões relacionados com a legitimidade, confiança e autoridade do estado para a resolução da conflitualidade. A crise da liderança tem vindo a afectar, quer a figura do homem de estado enquanto líder de um estado-nação, quer os estados com políticas externas orientadas para uma dimensão de liderança mundial, enquanto entidades reguladoras das relações de conflitualidade regional.

No primeiro caso, a crise de liderança que atinge a figura do homem de estado, afecta diferentemente o conjunto de estados que formavam o antigo bloco ocidental e aqueles que outrora compunham o bloco oriental. No caso do bloco ocidental tem-se assistido a uma crescente influência das opiniões públicas e da acção dos meios de comunicação na condução da actividade política, podendo ambos ter uma acção redutora sobre a figura do homem de estado no que respeita à feitura da guerra e da paz. Por outro lado, a crescente globalização e interdependência das relações externas entre estados, têm limitado a eficácia política e a capacidade dos governos para legitimarem soberanamente

⁽²⁷⁾ Tal é o caso da Jordânia, Arábia Saudita e Omã. Cf. Juergersmeyer, Mark, op. cit.

acções externas em situações que envolvam interesses que afectem mais do que um actor internacional.

No caso do antigo bloco oriental, a questão da crise da liderança como vector da conflitualidade, assume contornos específicos quando associada à presença de entidades étnicas em países afectados por convulsões políticas e sociais. Neste caso, a probabilidade de ocorrência de conflitos comunais resulta do exercício de uma acção de inibição da capacidade do poder central para legitimar decisões políticas, por parte daqueles que aspiram ao poder e que procuram apelar à afirmação de um estrato composto por entidades étnicas ou religiosas com capacidade para legitimar acções concertadas e obter apoios políticos internos e externos⁽²⁸⁾.

No caso dos estados com políticas externas orientadas para uma dimensão de liderança mundial⁽²⁹⁾, a crise de liderança que os afecta tem-se traduzido na tendência crescente para o carácter selectivo das escolhas⁽³⁰⁾, na razão proporcional da dimensão dos riscos, quando se trata de tomar decisões em matéria externa com implicações no domínio da defesa e da segurança. A posição dos EUA em relação à assunção de compromissos internacionais e ao envolvimento em conflitos regionais, em particular no período que se seguiu à Guerra do Golfo, parece ilustrar bem esta tendência. A sua estratégia de envolvimento regional passou de uma política de envolvimento directo e quase incondicional, para uma estratégia baseada num esforço de promoção de solidariedades internacionais, concertações diplomáticas e na exortação de uma «nova» retórica política de cariz idealista, apoiadas sempre pelo efeito dissuasor dos sistemas de forças norte americanos ou da Aliança Atlântica.

A crise dos fundamentos do estado: a soberania, a autoridade e a territorialidade tem condicionado a acção do mesmo na contenção e resolução da conflitualidade. O estado confronta-se hoje com uma crise de soberania e autoridade para legitimar acções internacionais relativas

⁽²⁸⁾ Nye, Joseph S., «Conflicts after the Cold War», in: *The Washington Quarterly*, Winter 1996, vol. 19, number 1.

⁽²⁹⁾ Neste caso a liderança de uma grande potência é importante como factor limitador da frequência e da capacidade destrutiva de conflitos regionais desencadeados por actores locais.

⁽³⁰⁾ Esta situação parece ter um grau de ocorrência positiva proporcional ao nível de democraticidade dos estados e ao seu grau de integração em *fora* de decisão internacional.

à resolução de crises e conflitos regionais, consequência de uma transferência para as organizações internacionais da autoridade de legitimar intervenções militares regionais. Daqui decorrem questões fundamentais para a soberania dos estados e respeito pela sua integridade territorial, se tivermos em linha de conta questões como: o direito/dever de ingerência, o direito de emprego multilateral da força militar em nome de interesses da comunidade internacional sem consentimento prévio das partes em litígio, o direito da legítima defesa colectiva⁽³¹⁾ e de ingerência por razões humanitárias⁽³²⁾. Estas constituem o suporte do paradigma político alternativo ao do confronto ideológico da Guerra Fria.

7. AS «NOVAS» TEMÁTICAS DA CONFRONTAÇÃO REGIONAL

A conflitualidade dos anos 90 não se nos afigura como uma realidade de contornos inteiramente novos. De facto as denominadas «novas» temáticas da confrontação não têm tido outro papel senão o de preencher a ausência de temática geopolítica do actual quadro de confrontação regional, fruto do termo da oposição ideológica entre dois sistemas de alianças militares. Em termos práticos, o fim da confrontação ideológica bipolar associada às pressões das opiniões públicas, das prioridades das políticas internas, do agravamento dos problemas económicos e sociais das grandes potências, dos constrangimentos orçamentais gerais e da considerável alteração do padrão de equilíbrio das forças militares de dois sistemas antagónicos, obrigaram a uma limitação da presença externa das superpotências nas tradicionais áreas de influência.

Este conjunto de alterações proporcionou um maior protagonismo internacional de novos actores como é o caso das organizações internacionais de dimensão global e regional, das organizações não

⁽³¹⁾ Pureza, José Manuel, «Organizações Internacionais e Segurança Internacional» in: **Nação e Defesa**, Lisboa, IDN, n.º 77 – Jan-Março 96, pp.35-45.

⁽³²⁾ Diehl, Paul F., **International Peacekeeping**, John Hopkins University Press, London, 1993 Cf. «A Ingerência e o Direito internacional – XIV Jornadas IDN – CESEDEN», in: **Nação e Defesa**, Lisboa, IDN, n.º 10, Colecção Defesa Nacional – I Série, 1996.

governamentais, das solidariedades transnacionais e dos meios de comunicação.

A par da emergência de novos actores, os estados tradicionais responsáveis pelas grandes decisões internacionais têm procurado encontrar uma forma de preencher os vazios estratégicos deixados pela retirada de homens e dispositivos de forças. A lógica da confrontação e da separação, foi rapidamente substituída pela da cooperação e da integração, através da promoção geral de projectos de cooperação política regional e de segurança cooperativa.

Simultaneamente a temática da conflitualidade passou a fazer-se acompanhar de uma nova retórica política baseada num conjunto de preocupações assumidas como novas e comuns a todos os estados: a problemática do humanitarismo, os direitos do homem e das minorias, em particular das minorias étnicas; os crimes de guerra; a gestão mundial de recursos naturais; o desequilíbrio ecológico resultante da conflitualidade; a exclusão social com origem na má condução de políticas de integração, a criminalidade e o crime organizado; os efeitos negativos de certas solidariedades internacionais; o narcotráfico; a xenofobia; os integristas religiosos; os nacionalismos exacerbados e o renascimento dos actos de terrorismo individual, de grupos ou de estados.

Os principais actores do sistema internacional encontraram naqueles factores de desintegração, os paradigmas alternativos que lhes permitem dar corpo a uma nova temática geopolítica da confrontação e também da cooperação, que assegure a continuidade da sua presença internacional, que promova a assunção de novas missões pelas forças armadas, que justifique a sustentação dos seus sistemas de forças e que proporcione novas oportunidades para o exercício de opções políticas em matéria de política externa, de defesa e de segurança.

Em termos regionais assiste-se a uma multiplicação dos fenómenos de derivação e diluição das ameaças, confundindo-se os objectivos, as solidariedades, os inimigos e os aliados. Em termos globais geraram-se movimentos contraditórios: no domínio político verifica-se a presença de fenómenos de desintegração, exclusão e decomposição de unidades políticas, enquanto que no domínio económico se intensificam os fenómenos de agregação, integração e cooperação.

Pensar a conflitualidade regional e as suas consequências sobre o sistema internacional passa por entender a lógica de confrontação que lhe está subjacente, relacionada com lutas internas pela conquista do poder, onde predominam os nacionalismos secessionistas, os nacionalismos étnicos ou a exacerbação de variadas formas de integrismo.

A percepção das causas das «novas» motivações da conflitualidade, teve também repercussões ao nível da selecção de meios para fazer face às crises e conflitos regionais que afectam o equilíbrio do sistema internacional. A tendência geral parece revelar uma recorrência crescente dos estados ao emprego de meios multinacionais na prevenção e gestão de crises e conflitos, sob os auspícios de organizações internacionais⁽³³⁾.

A segurança e a defesa deixaram de se equacionar no quadro estrito do nacional ou das organizações militares, revestindo-se hoje em dia de contornos transnacionais mais vastos de cariz sócio-cultural e religioso, com consequências ao nível económico, financeiro e ambiental⁽³⁴⁾. Por este motivo afigura-se aos estados e organizações a dificuldade em adaptarem as suas doutrinas e sistemas de forças a conflitos regionais cujas causas ultrapassem a tradicional área da confrontação ideológica.

A deficiente percepção das causas históricas, culturais e sociais subjacentes à confrontação regional, parece ser hoje capaz de comprometer e condicionar a acção de forças apoiadas em sofisticados sistemas de armas, de que a intervenção norte americana na Somália ou o conflito na ex-Jugoslávia são exemplo.

Não chega considerar novos conceitos estratégicos comuns que permitam o concerto de acções ou a constituição de novos princípios doutrinadores, novas formulas de unidade de comando, controlo e comunicações, novos sistemas de apoio logístico e interoperabilidade se não se compreenderam as especificidades regionais de cada novo cenário da confrontação.

⁽³³⁾ Cf. Aspin, Hon Les, «Forces and Alliances for a New Era», in: **Adelphi Paper**, n.º 285, IISS/ Brassey's, Londres, Fevereiro 1994. Mackintey, John, «Improving Multifunctional Forces», in: **Survival**, vol.36, n.º 3, Outubro 1994. Palin, Roger H., «Multinational Military Forces: Problems and Prospects», in: **Adelphi Paper**, n.º 294, IISS/Brassey's, Londres, 1994.

⁽³⁴⁾ Cf... Et Alia, «Non-military aspects of international security», Paris, UNESCO, 1995.

As organizações regionais poderão vir a substituir a entidade do estado-nação na gestão de crises e conflitos regionais, assim como os sistemas de alianças alargados poderão vir a ser relegados para um segundo plano em benefício de acordos bilaterais, regionais e da cooperação sub-regional.

No quadro estritamente regional, composto por um leque alargado de unidades políticas, que partilham de uma mesma especificidade civilizacional e em muitos casos se confrontam com a mesma ordem de problemas, será preciso dotar as organizações com os meios adequados à prossecução de tarefas conducentes à manutenção da estabilidade regional e à resolução de crises e conflitos regionais levando-as a desenvolver os mecanismos de solidariedade regional próprios.

Isabel Ferreira Nunes

BIBLIOGRAFIA

BENTHEM, G. Van e Bergh, Van Den – «Limited Wars» in: Pauling, Linus; **World Encyclopedia of Peace**, Oxford, Pergamon Press, 1986, vol. 1, pp. 545-549.

BERTRAM, Christoph – «Multilateral Diplomacy and Conflict Resolution» – in: **Survival**, vol.37, n°4, Winter 1995-96, pp. 65-82.

BINNENDIJK, Hans e Clawson, Patrick – «New Strategic Priorities» in: **Washington Quarterly**, 18:2, Spring 1995, pp. 545-549.

CARLE, Christophe – «Le sud éclaté – Conflits et prolifération après la Guerre Froide» – in: **Cahiers Français – Les Tiers Mondes**, n° 270, Mars-Avril 1995, pp. 65-82.

CHALIAND, Gérard; Rageau, Jean Pierre – **Atlas Stratégique – Geopolitique des rapports des forces dans le monde**, Paris, Fayard, 1983, pp. 216-217.

CHALIAND, Gérard; Minces, Juliette – **État de Crise**, Paris, Éditions du Seuil, 1993

CHASE, Robert S.; Hill, Emile B; Kennedy, Paul – «Pivotal States and the U.S. Strategy», in: **Foreign Affairs**, vol.75, n.º 1, pp. 65-82.

COLARD, David – «La Société internationale à l'aube du XXI siècle», in: **Defense Nationale**, Avril 1995, 51 année, pp. 65-82.

DEFARGES, Philippe Moreau – «Le facteur religieux dans les relations internationales», in: **Cahiers Français – Religions et société**, n.º 273, Octobre-Décembre 1995, pp.80-88.

GAGNON, V. P., – «Ethnic Nationalism and International Conflict: The Case of Serbia», in: **International Security**, vol. 19, n.º 3, Winter 1994/95, pp.134-140.

HOFFMAN, Stanley – «Crise de l'apprentissage ou l'apprentissage des crises ? – Un an de politique étrangère reaganienne», in: D'Encausse, Hélène Carrère; Rose, François, **Après la Détente**, Paris, Hachette, 1982, pp.551-552.

HUNTINGTON, Samuel P. – «The Clash of Civilizations», in: **Foreign Affairs**, vol. 72, n.º 3, 1993, pp. 22-49.

JUERGENSMEYER, Mark – **The New cold War? Religious Nationalism Confronts the Secular State**, Los Angeles, University of California Press, 1993.

JOFFE, Josef – «The New Europe: Yesterday's Ghosts», in: **Foreign Affairs** – 1993, pp. 29-43.

LAYNE, Christopher – «Sin Enimigos: La Nueva Hegemonia Norte Americana», in: **Política Exterior**, vol. VIII, n.º 37, Fevereiro/Março 1994.

LAIDI, Zaki, **Le monde privé de sens**, Fayard, Paris, 1994.

MEARSHEIMER, John J. – «The False Promise of International Institutions», in: **International Security**, vol. 19, n.º 3, Winter 1994/95, pp.5-49.

NYE, Joseph S. – «Conflicts after the Cold War», in: **The Washington Quarterly**, vol. 19, number 1, Winter 1996, pp. 5-24.

PORTER, Bruce D. – **War and the Rise of the State – The Military Foundations of Modern Politics**, New York, Free Press, 1994.

Pureza, José Manuel – «Organizações Internacionais e a Segurança Internacional», in: **Nação e Defesa**, n.º 77, Janeiro-Março 96, pp.35-45.

ROY, Olivier – «Religion et politique dans le monde islamique», in: **Cahiers Français – Religions et Société**, n.º 273, Octobre- Décembre 1995, pp. 46-53.

RUIZ, Rosa; Serrano, Andrés S. – «Nuevo TNP: el precio de la non proliferation», in: **Revista Española de Defensa**, Año 8, n.º 85, Marzo 1995, pp.50-55.

TINCQ, Henri – «La montée des extrémismes religieux dans le monde», in: **Cahiers Français – Religions et Société**, n.º 273 Octobre-Décembre 1995, pp. 19-24.

s.a. – «The tribalism revisited», in: **The Economist**, 21 de Dezembro 1991-3 de Janeiro de 1992.

s.a. – «Defence in the 21st Century», in: **The Economist**, 5 de Setembro 1991, pp. 3-20.