

Luís L. Tomé

Novo Recorte Geopolítico Mundial: uma ordem uni-multipolar, uma grande guerra e o jogo de “contenções múltiplas” *

A Ordem Uni-Multipolar

“Contenções Múltiplas”

Superpotência versus Três Grandes Potências Regionais

Relações Europa-América e “guerra civil Ocidental”

Relações EUA-Rússia e o espaço ex-soviético

Relações EUA-China e o “grande jogo asiático”

A “Grande Guerra” contra o terrorismo, a proliferação das armas de
destruição massiva e os “Estados Pária”

Ameaças Assimétricas

Novas Estratégias – Acções Preventivas e Preemptivas

Conclusões

* Este ensaio foi inicialmente publicado na revista *Nação e Defesa*, IDN, Nº 106, Outono-Inverno 2003, pp. 77-122, tendo servido de base para a obra do autor *Novo Recorte Geopolítico Mundial*, EdiUAL e Quid Juris, Julho 2004, 284 pp. (também editado em inglês).

Novo Recorte Geopolítico Mundial:

uma ordem uni-multipolar, uma grande guerra e o jogo de “contenções múltiplas”

A geopolítica mundial e o sistema actual das relações internacionais entraram definitivamente numa nova fase e os analistas não se têm poupado em multiplicar as visões para tentar perceber o sentido da “nova ordem mundial” e descrever um paradigma pós-guerra fria – fim da história, choque das civilizações, geopolítica do caos, novo império, hegemonia benevolente, pax americana mundial, nova guerra fria, entre muitas outras. Cada uma destas perspectivas capta aspectos da realidade emergente, mas algumas são movidas por motivações e/ou intenções políticas, outras avaliam factos novos com conceitos e paradigmas ultrapassados, outras desenvolvem-se apenas para contestar uma hipótese avançada, e outras ainda procuram descrever a nova ordem em termos do que queriam que ela fosse e não como ela é, efectivamente.

A minha hipótese não pretende criar ou seguir um qualquer paradigma, apenas tenta descrever o actual estado das relações internacionais numa perspectiva geopolítica. Em síntese, e simplificando, considero que a nova ordem é actualmente caracterizada por um modelo híbrido, complexo e original na estrutura de poder mundial que podemos designar por uni-multipolar, e pela coexistência de dois vastos movimentos geopolíticos e geoestratégicos - a “grande guerra” contra o terrorismo, a proliferação das armas de destruição massiva e os Estados Párias; e o jogo de “contenções múltiplas” entre a pressão hegemónica dos EUA e os que se batem no sentido de conter ou mesmo contrariar essa hegemonia. Esta ordem decorre naturalmente dos impactos estratégicos provocados por três acontecimentos de grande amplitude - final do confronto bipolar, 11 de Setembro e a crise em torno da recente intervenção militar no Iraque -, e num contexto fortemente marcado pela emergência das ameaças assimétricas e pela tentativa de se estabelecerem novas estratégias para lhes fazer face.

A Ordem Uni-Multipolar

Qualquer análise descritiva da “nova ordem mundial” depende inevitavelmente da leitura que se faz das características da estrutura de poder internacional e da percepção que se tem sobre o rumo seguido pela hiperpotência, os Estados Unidos, no rescaldo da Guerra Fria.

A hegemonia norte-americana

O colapso do império soviético provocou um aumento substancial da força norte-americana relativamente ao resto do mundo, em virtude do enorme arsenal militar acumulado para conter o poder soviético, pela sua capacidade em projectar força pelos quatro cantos do mundo, pela rede de alianças forjadas da confrontação bipolar e que se mantiveram e adaptaram, e pela omnipresença militar americana em todo o globo. O enorme poderio americano encontra-se então num mundo privado de um adversário único relevante. Se bem que os Estados Unidos procurassem gozar dos respectivos “dividendos da paz” – fazendo regressar muitos dos seus militares

estacionados no estrangeiro, em particular na Europa e na Ásia Oriental, reduzindo os seus orçamentos de defesa, apostando na recuperação económica e no aprofundamento dos laços com antigos adversários, bem como na difusão dos valores da democracia, dos direitos humanos e do liberalismo económico – a verdade é que encararam o final da guerra fria como uma oportunidade para expandir o seu alcance estratégico. Com efeito, os EUA tentaram assumir as responsabilidades em termos de policiamento mundial e enquanto garantes da ordem e da estabilidade internacionais e regionais. Neste período, assistiu-se a uma redução substancial nas despesas militares mundiais: de 1100 biliões¹ USD no final dos anos 1980 para menos de 900 biliões USD (em 2003), o que foi acompanhado por uma descida abrupta nas vendas de armamentos (cerca de 50%), e por um aumentado significativo do controlo do mercado de armamentos por parte dos EUA e seus aliados: os Estados Unidos aumentaram a sua quota de 22% para 49%, enquanto o conjunto dos Aliados NATO subiu de 44% para 78%. Entretanto, os orçamentos de Defesa dos EUA, apesar de terem diminuído na primeira década pós-guerra fria, mantiveram-se acima dos 3% do PIB, enquanto que por exemplo na Europa o orçamento médio para a defesa foi reduzido para menos de 2%. Depois do 11 de Setembro, em função da guerra contra o terrorismo e das intervenções militares no Afeganistão e no Iraque, o orçamento de defesa americano aumentou drasticamente, ao ponto de hoje, com um orçamento que ronda os 400 biliões USD (sem contar com os orçamentos suplementares aprovados em Abril e Setembro de 2003, num total de 157 biliões USD, para apoiar as operações militares e as missões de reconstrução no Iraque e no Afeganistão, bem com a “guerra contra o terror”), os Estados Unidos, sozinhos, serem responsáveis por quase metade das despesas militares mundiais.

Omnipresença militar

Nesta era pós-guerra fria os EUA dispõem, de facto, de uma superioridade e de uma omnipresença militar sem precedentes na História, e que é tanto uma consequência como um forte catalizador da hegemonia dos Estados Unidos. Em tempo de paz, cerca de 255,000 militares norte-americanos estão posicionados fora do seu território, espalhados por mais de 150 bases e instalações militares de 110 países. Com as forças adicionais deslocadas para o Afeganistão e para o Iraque, o número de militares americanos além-fronteiras ultrapassa largamente os 400,000! É verdade que a grande maioria dos dispositivos militares norte-americanos espalhados pelo mundo são ainda uma herança da guerra fria, em particular na Europa via NATO e na Ásia Oriental. Mas a guerra contra o terrorismo e contra a proliferação das armas de destruição massiva, aliada ao princípio de Rumsfeld/Wolfowitz em que “a missão determina a coligação”, tem servido para o reforço significativo da presença militar norte-americana na vasta região do Médio Oriente e Ásia Central, o que configura a concretização de uma verdadeira “revolução estratégica” nesta área tão sensível do globo. Desde o 11 de Setembro, os EUA montaram novas bases nesta região ou nas suas proximidades: no Paquistão (Jakobabad), no Quirguistão (Manas), no Uzbequistão (Karshi-Khanabad), no Afeganistão (Kandahar, Bagram e Mazar-al-Sharif), no Djibuti (Camp le Monier), na Hungria (Taszar), na Roménia (Constanza) e na Bulgária (Burgas). Entretanto, estão a retirar da Arábia Saudita os cerca de 5,000 militares lá estacionados desde a Guerra do Golfo, deixando ficar apenas uma “força residual”, e presume-se quererem estabelecer quatro bases militares no Iraque – em Bashur, no Curdistão; uma outra designada H1, perto da fronteira com a Jordânia e a Síria; em Bagdade, junto ao aeroporto; e em Tallil,

¹ Este e outros números aparecem neste texto conforme a fórmula quantitativa norte-americana.

perto de Nassíria. Além disso, os Estados Unidos aumentaram os seus contingentes permanentes noutros países do Golfo Pérsico como o Qatar, o Bahrein e Omã, e, no âmbito da campanha contra o terrorismo, apoiam financeira e militarmente ou com Intelligence outros Estados – Israel, Egipto, Jordânia, Turquia, Colômbia, Paquistão, Rússia, Filipinas, Geórgia, Uzbequistão, Azerbaijão, Índia, Indonésia, Malásia, Singapura².

Uma posição invejável

Na presente conjuntura, os EUA gozam, de facto, de uma enorme disparidade de poder em relação ao resto do mundo. Não podem ser coagidos, não se lhes pode impor regras, condutas e comportamentos que os próprios não queiram assumir e respeitar e, no entanto, gozam de uma posição que lhes permite intervir virtualmente onde, quando e como quiserem. Os limites são fixados por si, nos seus termos e em função dos seus interesses e dos seus ideais, ultrapassando, se necessário, os organismos internacionais a que pertence para forjar coligações de circunstância e de conveniência ditadas pelos respectivos objectivos. O seu objectivo estratégico declarado é impedir que qualquer potência ou coligação de países iguale o poderio americano, reforçar o diferencial de poder em relação a todas as outras potências, e instaurar uma verdadeira pax americana mundial. Os Estados Unidos procuram ainda manter a máxima liberdade possível na cena internacional - boicotando o Tribunal Penal Internacional, abandonando unilateralmente o Tratado ABM de 1972, não ratificando o Tratado de Não Proliferação, não se vinculando ao Protocolo de 1995 sobre Armas Químicas e Biológicas nem aos Acordos relativos às Minas Anti-Pessoais, abandonando o Protocolo de Quioto sobre o aquecimento global...No fundo, como refere o General Loureiro dos Santos “*o interesse nacional dos EUA vê todos os outros Estados como entidades de soberania limitada, guardando a soberania completa apenas para si próprios*”³.

O primado da Lei e do Direito Internacional significam, quando invocados, a aplicação externa da lei e dos valores americanos; os direitos humanos e a liberalização económica são os instrumentos que legitimam a ingerência e a expansão dos EUA. Assim se compreende o “direito de ingerência humanitária” e a exclusão e a marginalização de certos Estados da ideia de “comunidade internacional” – aqueles que, na prática, são identificados pelos EUA como “Estados Párias”, potencialmente perigosos e incontroláveis, dissidentes da ordem edificada a partir de Washington e que não respeitam as regras do jogo ditadas pelos EUA: Cuba, Iraque, Irão, Somália, Coreia do Norte, Síria, Sudão, serão alguns exemplos. Para muitos, a própria globalização mais não é do que a expressão do espírito de comerciante e de missionário dos EUA, aparecendo como uma espécie de ideologia da nova ordem mundial liderada a partir de Washington. Os que consideram existir uma ordem unipolar ou imperial consideram certos organismos internacionais, do FMI à ONU, passando pela NATO e pela OMC, como meros peões ou agentes da política externa, das ambições e dos interesses americanos. Tratar-se-iam de meras expressões do “império americano”, baseado no pressuposto da ordem e da estabilidade e não na conquista ou na expansão territorial. Este é o espelho de uma ordem que parece cada vez mais unipolar. A potência dominante adquire uma posição de hegemonia, sendo que a unipolaridade define

² Ver Luís L. Tomé, “A onnipresença militar norte-americana e a Nova NATO”, *JANUS 2004-Anuário de Relações Exteriores*, Observatório de Relações Exteriores da UAL e Jornal “Público”, no prelo.

³ General Loureiro dos Santos, «Regressa o Império Benigno?»», *Revista Visão*, nº 549, 11 a 17 de Setembro de 2003, p. 54.

uma distribuição de poder internacional na qual uma única potência está claramente e sozinha no topo da hierarquia.

A faceta “Multi”...

No entanto, o facto inegável da existência de uma só superpotência, ou hiperpotência, não implica que, na realidade, a ordem internacional seja verdadeiramente unipolar, entendida como uma situação em que para além da superpotência solitária, não existem grandes potências significativas. O mundo permanece demasiado anárquico e complexo para intenções hegemónicas absolutas, e nem mesmo um colosso político, económico, militar, científico-tecnológico e cultural como são os EUA actualmente pode pretender resolver grandes questões internacionais por si só.

Os Estados Unidos são, actualmente, a única potência com proeminência em todos os domínios do poder, do *hard power* ao *soft power*, e são igualmente os únicos com capacidade para promover os seus interesses em virtualmente todo o mundo. Mas não podem ignorar outras grandes potências, regionalmente importantes, cujas capacidades, percepções, ambições e evoluções são atentamente seguidas e ponderadas por outros actores internacionais. É o caso, em particular, do eixo franco-alemão, do Reino Unido e da Rússia, na Europa e na Eurásia; da China e do Japão, na Ásia Oriental; da Índia e do Paquistão na Ásia do Sul; de Israel, da Arábia Saudita e do Irão na Médio Oriente/Golfo Pérsico; ou até da África do Sul e da Nigéria em África, e do Brasil e da Argentina na América Latina.

Por outro lado, os EUA necessitam, para o êxito da resolução das mais importantes questões internacionais, da cooperação de, pelo menos, algumas dessas potências cujo papel e estatuto regional e internacional são verdadeiramente imprescindíveis. O combate contra a proliferação das armas de destruição massiva e da tecnologia míssil, a guerra contra o terrorismo ou a resolução do conflito na Palestina, por exemplo, exigem uma ampla colaboração das várias potências. Estes empreendimentos não podem ser levados a cabo, com sucesso, se a hiperpotência actuar, de facto, sozinha, ignorando os outros poderes.

Além disso, mesmo no auge do seu poderio, os Estados Unidos não podem nem estarão dispostos a tentar coagir pela força outras grandes potências, como a Rússia, a União Europeia, a China, ou mesmo a Índia. No contexto actual, é simplesmente inimaginável, mesmo que os EUA quisessem estabelecer a unipolaridade. Do mesmo modo, a estabilidade internacional e nas várias regiões do globo dependem tanto do comportamento da única superpotência como da postura das potências regionais, embora globalmente os Estados Unidos sejam, de facto, “a nação indispensável”, para parafrasear Madeleine Albright. Acresce que do ponto de vista geoeconómico, os EUA confrontam-se com rivais de poder semelhante, como a União Europeia e o bloco asiático-oriental, liderado pelo Japão, com a China à espreita. Numa óptica mais cultural ou civilizacional, o mundo é ainda menos propício ao domínio americano – basta recordar as dificuldades de penetração dos “valores ocidentais” no mundo árabe, na imensa China, ou na grande democracia indiana.

Sendo certo que nenhuma outra potência ou coligação dispõe das capacidades e, portanto, não possa pretender ter as ambições e o estatuto global dos Estados Unidos, a hegemonia americana é “temperada” ou mesmo contrariada por actores regionais significativos. É isso que justifica o vai e vem norte-americano entre o unilateralismo e o multilateralismo, e é isso também que dá à ordem internacional o aspecto confuso e híbrido de unimultipolaridade. O mundo não é verdadeiramente unipolar, em virtude de

uma estrutura de poder que faz coexistir uma superpotência, única na sua classe e sozinha no topo da hierarquia, com outros poderes, também eles determinantes.

“Contenções Múltiplas”

Numa ordem mista caracterizada como uni-multipolar, nenhum dos actores principais está interessado em manter o *status quo*. A superpotência preferiria certamente um sistema verdadeiramente unipolar, e dificilmente deixa de actuar como se fosse realmente uma potência hegemónica. Por seu lado, as grandes potências regionais prefeririam um sistema autenticamente multipolar em que não sofressem as pressões e as limitações impostas pela superpotência, tudo fazendo para delas se libertarem. Para muitos autores, esta situação é instável e transitória, o que leva alguns a advogarem que os Estados Unidos devem utilizar esta oportunidade para criar as parcerias de poder - em particular no espaço euroasiático, fundamental para a estabilidade e a segurança internacionais - que garantirão a prossecução dos seus interesses em condições menos favoráveis (Zbigniew Brzezinski), e outros a defenderem que os EUA façam uso da sua posição temporária para acautelar os seus interesses vitais, e não propriamente os da comunidade internacional, ou os interesses humanitários de países periféricos (Samuel Huntington e Henry Kissinger)⁴.

Não creio, porém, que um sistema destes careça de estabilidade e de longevidade. Sobretudo, porque não se antevê como possam os outros poderes aumentar de tal modo que possam rivalizar com a superpotência, ou como esta pode declinar tanto que a ordem internacional se transforme verdadeiramente num sistema multipolar, num prazo razoável. Do mesmo modo, também não creio que os EUA consigam aumentar muito mais a sua hegemonia, ao ponto de “secarem” ou reduzirem os outros poderes significativos e determinarem sozinhos o rumo das políticas regionais e mundial. Por isso, é provável que esta estrutura de poder se mantenha duradoura, embora com os vários actores relativamente contrariados com o seu estatuto e papel, quer regional quer internacional.

Acontece, todavia, que desta situação decorre um grande confronto geopolítico, ou melhor, uma sucessão de confrontos geopolíticos, de competições geoestratégicas que, no seu conjunto, funciona numa espécie de “choques múltiplos de contenções e competições”. Em primeiro lugar, num plano mais vasto, entre a Superpotência e as três grandes potências regionais – UE, Rússia e China. Depois, entre outros poderes e as potências regionais proeminentes – Reino Unido versus eixo-franco alemão, na Europa; Japão (Nordeste Asiático), Índia (Ásia do Sul) e países ASEAN (Sudeste Asiático) face à China; GUUAM (Geórgia, Ucrânia, Uzbequistão, Azerbaijão e Moldávia) mais o Turquemenistão (da Europa Oriental ao Cáucaso e Ásia Central) e ainda a Turquia (em relação à Transcaucásia) face à Federação Russa. Este nível de competição é habitualmente arbitrado, vigiado e muitas vezes instrumentalizado pela Superpotência. Em terceiro lugar, temos um nível de confronto geoestratégico, de dimensão mais reduzida e variada, entre “os outros poderes” – Índia-Paquistão, Coreia do Norte-Coreia do Sul, Israel-Países Árabes. Este nível de competição é simultaneamente “vigiado” e controlado pela superpotência e pelas potências regionais significativas, ou então conta com as suas ingerências. Sobra ainda um outro nível no complexo xadrez geopolítico,

⁴ Ver a análise de Teresa Botelho sobre “Os paradoxos do hiperpoder norte-americano”, in *JANUS 2003-Anuário de Relações Exteriores*, Observatório de Relações Exteriores da UAL e Jornal “Público”, Novembro de 2002, pp. 102-103.

em que várias potências procuram aumentar o seu estatuto e a sua relevância regional – Espanha, Itália, Polónia e Turquia, na Europa; Austrália em direcção ao Sudeste Asiático; México na América do Norte e Central; Irão, Egipto, Arábia Saudita, Turquia e, eventualmente, de novo o Iraque, no Golfo Pérsico/Médio Oriente; África do Sul, Angola e Nigéria, no sub-Continente Africano; Brasil e Argentina na América Latina; entre outros.

Superpotência versus Três Grandes Poderes Regionais

Podemos dizer que, na estrutura de poder mundial, depois da superpotência norte-americana, aparecem três grandes poderes regionais com relevância internacional: a União Europeia, a Federação Russa e a República Popular da China. São actores completamente distintos entre si, em praticamente todos os planos, desde a relação com a superpotência até às respectivas capacidades e ambições, mas possuem elementos comuns: são regionalmente proeminentes; ambicionam um mundo verdadeiramente multipolar, procurando alcançar um outro estatuto e desempenhar um papel mais relevante nos assuntos internacionais; e sentem-se, de uma forma ou de outra, “contidos” nas suas aspirações pelos EUA. Cada uma destas grandes potências procura ser reconhecida como um parceiro estratégico relevante pela superpotência na resolução das grandes questões internacionais e regionais, ao mesmo tempo que montam estratégias anti-hegemónicas, ou destinadas a conter a supremacia americana, ou apenas a evitar que “a águia voe sozinha”. Fazem-no, no entanto, de forma diversa, com objectivos e ambições distintos, e sem grande articulação entre si na relação geopolítica com a hiperpotência.

Relações Europa-América e “guerra civil Ocidental”

«É chegada a altura de parar de fingir que os europeus e os americanos partilham uma visão do mundo ou até que ocupam o mesmo mundo.(...) no que toca às principais questões estratégicas e internacionais actuais, os norte-americanos são de Marte e os europeus são de Vénus (...)Quando o que está em causa é o estabelecimento de prioridades nacionais, a identificação de ameaças, a definição de desafios e a concepção e implementação de políticas externas e de defesa, os Estados Unidos e a Europa não seguem na mesma direcção.»

Robert Kagan, in “O Paraíso e o Poder...”⁵

No caso da “Europa”⁶, a relação com os Estados Unidos é particularmente complexa, estando neste momento em causa não só a relação transatlântica como a própria coesão europeia. Parte substancial da Europa, “velha” e “nova” é, ou será em breve, aliada dos EUA: sob a sua liderança, a Aliança Atlântica expandiu-se, reconfigurou-se, lançou mecanismos de cooperação com antigos adversários e países neutrais, adoptou um novo conceito estratégico, uma nova estrutura de Comando, interviu para impôr e manter a Paz na Europa (Balcãs) e até como força de estabilização longe do Velho Continente (Afeganistão), patrocina a “autónoma” PESD/FRR da União Europeia, respondeu pronta e solidariamente a uma agressão contra um dos seus,

⁵ Robert Kagan, O Paraíso e o Poder - A América e a Europa na Nova Ordem Mundial, edição portuguesa, Gradiva, Junho de 2003, pp.11-12.

⁶ Para simplificar, e porque o que está em causa é a relação entre norte-americanos e europeus, o termo “Europa” aparece aqui como um poder uno, quando não o é, efectivamente.

invocando pela 1ª vez na sua existência a cláusula de defesa colectiva (Artigo 5º, no dia seguinte ao 11 de Setembro de 2001) e criou uma nova força (NATO Response Force) para fazer face aos novos desafios. Tudo isto depois de alguns anteverem o seu fim com o desaparecimento do inimigo soviético que esteve na origem da Aliança no já longínquo Abril de 1949! É um empreendimento notável, esta obra conjunta de europeus e americanos. E no entanto, hoje, muitos voltam a referir-se cinicamente à sigla NATO como significando “No Alternative to Obsolescence”, em virtude das desavenças transatlânticas...

Diferenças e divergências

Num recente artigo na *Foreign Affairs*, Andrew Moravcsik distingue duas perspectivas sobre a seriedade e profundidade da corrente crise nas relações Europa-América na sequência da guerra no Iraque: os “pessimistas” - que defendem que as diferenças de poder, de percepções sobre as ameaças e dos respectivos valores estão a forçar uma inexorável divergência nos interesses europeus e americanos -, e os “optimistas”, que advogam que os problemas recentes são sobretudo conjunturais, em resultado das políticas internas, de uma certa “teimosia ideológica” e de oportunidades diplomáticas desperdiçadas⁷. Tal como ele, concordo que as duas visões têm razão. Mas nessa classificação simplificada de Moravcsik, coloco-me entre os “pessimistas”, pois considero que a natureza dos problemas é profunda e que traz uma carga antecedente, ultrapassando as meras circunstâncias conjunturais.

Em primeiro lugar, existe entre a Europa e os EUA uma enorme disparidade de poder e de forças, que nunca cessou de aumentar, e que está a dar origem a uma crescente divergência na cultura estratégica da superpotência com capacidade de intervenção global e os seus aliados europeus. A guerra fria fez a Europa cair numa situação de dependência estratégica em relação aos EUA, confiando na protecção oferecida pela cobertura nuclear norte-americana e esperando que a segurança europeia fosse preservada pelo equilíbrio de terror e pela assumpção da “destruição mútua garantida”. Mas a disparidade em capacidades militares que já existia, aumentou significativamente ao longo do período pós-guerra fria, acentuando a fraqueza e a dependência da Europa em relação aos Estados Unidos – em crescendo, a Guerra do Golfo, os conflitos nos Balcãs, no Afeganistão e no Iraque expuseram um fosso transatlântico em termos de capacidades e de tecnologia militar. Isto acontece porque os Aliados vêm seguindo, de facto, rumos distintos: enquanto os europeus nunca se mostraram dispostos a investir significativamente na defesa, nos seus programas militares e na reestruturação e modernização das suas forças armadas, os norte-americanos, apesar da superioridade manifesta, nunca deixaram de gastar substancialmente em tecnologia militar que lhes permitisse obter capacidades militares mais mortíferas, com maior precisão, a partir de maiores distâncias, com menos riscos para os seus militares e susceptíveis de provocar menos “danos colaterais” – assumindo uma “revolução dos assuntos militares”. Os europeus representam mais de 60% da população da Aliança Atlântica. Colectivamente, os países UE dispõem de cerca de 1,8 milhões de militares, os membros europeus da NATO cerca de 2,3 milhões, e os EUA “apenas” 1,4 milhões, aproximadamente (o total NATO ultrapassa um pouco os 3,7 milhões de militares). Contudo, os orçamentos de defesa agregados dos europeus

⁷ Andrew Moravcsik, “Striking a New Transatlantic Bargain” in *Foreign Affairs*, Julho/Agosto 2003, edição electrónica.

NATO representam apenas cerca de 40% do orçamento americano de defesa (180 e 400 bilhões USD, respectivamente); e enquanto os EUA gastam anualmente entre 30 e 50 bilhões USD em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, os países UE gastam anualmente, em conjunto, menos de 10 bilhões USD. Em grande medida, tudo isto ajuda a explicar que, segundo algumas análises, como a da Brookings Institution, a capacidade de projectar forças dos europeus é de apenas 10-15% da dos EUA!

Pode ser duro reconhecer tal realidade, mas a retórica europeia e a tentativa de implementação da PESD nos últimos anos são o reconhecimento e uma resposta (ténue, sem dúvida) a essa disparidade de capacidade e poder. É também uma tentativa de equilibrar a balança e de reforçar o eixo europeu.. Acresce que as tendências demográficas mostram que a população norte-americana aumenta mais rapidamente e torna-se mais jovem, ao passo que a população europeia diminui e envelhece gradualmente. Segundo um estudo da revista *The Economist* citado por Kagan em “O Paraíso e o Poder”, «a manter-se a tendência actual, a economia norte-americana, agora aproximadamente com a mesma dimensão da economia europeia, poderá atingir o dobro da dimensão da da Europa em 2050. Actualmente, a idade média dos norte-americanos é 35,5; na Europa, é já 37,7. Em 2050, a idade média na América será 36,2. Na Europa, a manter-se a tendência actual, será 52,7. Isto significa, entre outras coisas, que o encargo financeiro representado pelos mais idosos aumentará muito mais na Europa do que nos Estados Unidos. E isso significa que os europeus terão ainda menos dinheiro para gastar com a defesa nos anos e nas décadas que se avizinham»⁸.

Ora, esta disparidade de poder e de capacidades militares tem tido consequências severas para a Aliança e para a relação transatlântica. Desde logo, na “partilha do fardo”, o papel dos europeus limita-se ao fornecimento de forças de estabilização e manutenção da paz, após os Estados Unidos terem efectuado, praticamente sozinhos, as fases decisivas e “limpas” da operação militar – ou seja, os EUA “fazem e comem o jantar” e os europeus “lavam a loiça e arrumam a cozinha”, como há anos se vem dizendo na Europa. Tal é insustentável, a prazo. Por outro lado, na medida em que as capacidades europeias pouco aproveitam aos EUA, a NATO poderá tender a ser cada vez menos uma Aliança e mais um mecanismo de autêntico “protectorado” americano sobre a Europa, e/ou um fórum em que Washington procura, não o apoio militar efectivo mas apenas o conforto político para as suas iniciativas – inconcebível, para os europeus. Finalmente, o efeito desta disparidade foi tornar os norte-americanos mais disponíveis para recorrer à força militar - se necessário unilateralmente – do que os europeus, incapazes de projectar forças e de lançar ataques devastadores de distâncias mais seguras.

Em segundo lugar, existe entre a América e a Europa, genericamente falando, uma grande divergência sobre as vias e os processos adequados para o tratamento dos problemas e sobre a necessidade e legitimidade do uso da força. Em virtude da sua experiência histórica recente, a Europa (genericamente falando, para simplificar) tornou-se feroz adepta das estratégias de *soft power* – privilegia a negociação e os instrumentos políticos, diplomáticos e económicos; utiliza a persuasão e o seu poder de atracção, bem os laços comerciais e o auxílio ao desenvolvimento; faz apelo frequentemente ao Direito Internacional, às convenções internacionais, à “opinião pública internacional” e aos mecanismos institucionais multilaterais. No fundo, a Europa mostra-se mais tolerante e paciente, e prefere mesmo a convivência com as ameaças do que arriscar a sua eliminação pela força. Pelo seu lado, os Estados Unidos

⁸ Robert Kagan, “O Paraíso e o Poder...”, op. cit., p. 98.

utilizam abundantemente estratégias de *hard power*, favorecendo políticas de coacção e as sanções punitivas; sentem-se menos inclinados a actuar multilateralmente e mostram-se mais cépticos relativamente ao Direito Internacional, predispondo-se com maior facilidade a agir fora do seu âmbito, quando necessário e, sobretudo, se estiverem em causa os seus valores e os seus interesses vitais. Preferem ainda a eliminação das ameaças, optando pela confrontação com o risco, não só porque o podem fazer mesmo actuando isolados, mas porque hoje se sentem mais vulneráveis pela sua dimensão estratégica e pelas suas responsabilidades globais. Inevitavelmente, europeus e americanos encontram-se cada vez mais divididos sobre as questões da legitimidade, da moralidade e da legalidade do uso da força, ou quanto à resolução de questões globais e à eliminação das ameaças, sobretudo se incluírem uma opção militar. A crise em torno do Iraque trouxe bem à evidência estas discordâncias.

Há ainda uma terceira grande divergência entre europeus e americanos, e que se situa ao nível da percepção das novas ameaças e das estratégias para lhes fazer face. Os Estados Unidos definem há anos como principais ameaças à sua própria segurança e à segurança mundial a proliferação das armas de destruição massiva, o terrorismo e os “Estados párias”. A possível associação e conjugação destas três ameaças é, desde o início dos anos 90, o maior pesadelo americano. As várias administrações sempre o assumiram, e para esses perigos sucessivamente foram alertando. O 11 de Setembro só confirmou os piores receios e, desde então, os norte-americanos sentem-se vulneráveis, olham-se a si próprios como um alvo preferencial de determinado tipo de grupos, Estados e métodos assimétricos mas devastadores, e assumiram um verdadeiro estado de guerra com vista à eliminação dessas ameaças. Na Europa, embora a retórica dos discursos e de alguns documentos oficiais faça abundante referência a essas mesmas “novas ameaças”, a verdade é que, com algumas excepções, não se assumem como autenticamente preocupantes e perigosas. Reconheça-se ou não, não há a mesma percepção sobre as ameaças na Europa e na América. Esta divergente apreciação das ameaças é absolutamente decisiva para forjar políticas e culturas estratégicas diferentes, não coordenadas e até opostas, em implementação entre a Europa e os EUA. Também é sintomático que, tendo esses riscos origem essencialmente de fora da Europa, os europeus tanto resistam à ideia de poderem ter de actuar militarmente para lá dos limites do Continente, em particular via NATO, para os eliminar ou contrariar. A verdade é que, para muitos europeus, e não só, os Estados Unidos e a sua estratégia de confronto destas ameaças afiguram-se como uma ameaça maior à paz e à estabilidade mundial do que qualquer dos outros riscos.

Confronto transatlântico - o fim do “Ocidente”?

«Não é tanto o unilateralismo americano que receio, é o isolamento, o afastamento, quando precisamos da América empenhada.»

Tony Blair, discurso perante a conferência anual do Partido Trabalhista em
Bornemouth, Inglaterra, 30 de Setembro de 2003⁹

Todas estas diferenças e divergências transatlânticas vêm dando origem a um confronto geopolítico entre a América e a Europa, no sentido da sua mútua contenção, que alguns já designam por “guerra civil Ocidental”, o que é paradoxal

⁹ Cit. in jornal “Público”, 1 de Outubro de 2003, p. 15.

entre aliados. Com efeito, à crescente resistência europeia em seguir as iniciativas estratégicas americanas, os EUA respondem com procedimentos unilaterais; e a cada actuação mais unilateralista por parte dos norte-americanos, os europeus reagem manifestando maior receio e mais reticências em os apoiar. A superpotência vê-se cada vez mais obrigada a assumir, sozinha, as responsabilidades de se defender das ameaças que, aparentemente, a ela quase exclusivamente se dirigem, manifestando irritação pela “ingratidão”, pela “fraqueza” e pela “cobardia” europeias, e cada vez menos disposta a ouvir e a negociar com os seus aliados. Os europeus, e em particular o eixo franco-alemão, mas também os britânicos (de maneira bem distinta), procuram travar o ímpeto unilateralista americano, tentando “multilateralizar” a superpotência – é por isso que insistem permanentemente que os norte-americanos devem concertar posições com os restantes membros NATO e, sobretudo, agir apenas sob a égide, e depois de obtida a aprovação expressa, do CS das Nações Unidas: o «*Conselho de Segurança é uma pálida aproximação de uma ordem multilateral genuína (...) é a única instância na qual uma nação mais enfraquecida como a França tem pelo menos o poder teórico de controlar as acções norte-americanas (...) Para os europeus, o Conselho de Segurança das Nações Unidas é um substituto do poder que lhes falta...*»¹⁰. O frequente apelo europeu à multilateralidade, ao Direito Internacional, ao estabelecimento de convenções internacionais e à legitimidade das acções internacionais resulta, em grande medida, da sua experiência histórica, da sua mundivisão e de uma “missão civilizadora” auto-assumida, a de mostrar ao mundo as virtualidades e potencialidades do seu paraíso kantiano. Mas são também os instrumentos de que a Europa se pretende servir para conter, contrariar e restringir, o melhor que pode e da única maneira que pode, a superpotência norte-americana. O dilema para a Europa, e para as outras potências, é que o Conselho de Segurança das Nações Unidas tem apenas uma única superpotência – os EUA. É uma situação nova a que ninguém ainda se adaptou verdadeiramente.

Acontece que os EUA são uma democracia e que na Administração norte-americana - como na sua sociedade - existe mais do que uma tendência (frequentemente descritas na Europa como “pombas” e “falcões”). Ora, a pressão no sentido de isolar e contrariar os EUA, em momentos de crise, só aumenta o apoio interno às perspectivas dos “falcões”, no sentido da hegemonia musculada e do unilateralismo. A França pode ter satisfeito o seu ego quando anunciou o seu veto a qualquer resolução do CS das Nações Unidas que expressamente autorizasse o uso da força sobre o Iraque, talvez julgando que assim detinham a determinação norte-americana. Pelo contrário, colocaram a ONU à beira do precipício: seria a oportunidade para os “falcões” mostrarem que as Nações Unidas não só não eram capazes de assumir as suas responsabilidades como já não fazia sentido os EUA manterem-se no seu seio. Por isso, em vez de o evitar ou contrariar, a posição da França só acirrou o unilateralismo norte-americano. Talvez assim se possam fazer outras interpretações sobre a Cimeira das Açores (propagandisticamente apelidada como “Cimeira da Guerra) que juntou, na base das Lajes, Bush, Blair, Aznar e Durão Barroso, três dias antes da guerra começar no Iraque. Se o que se conseguiu foi, de facto, os EUA, o Reino Unido e a Espanha concertarem posições para não apresentarem uma proposta de segunda resolução (que autorizasse explicitamente o uso da força contra o Iraque) perante o CS das Nações Unidas, então talvez a Cimeira das Lajes tenha sido decisiva para salvar *in extremis* a ONU. Se tal proposta chegasse a ser apresentada - para forçar o veto e a sua não

¹⁰ Robert Kagan, “O Paraíso e o Poder”, op. cit., p. 49

aprovação, sucedendo-se a seguir, na mesma, a intervenção militar americana no Iraque, e aí expressamente contra a vontade assim manifestada das Nações Unidas e do seu Conselho de Segurança - a crise seria certamente mais grave e as Nações Unidas poderiam desaparecer definitivamente, pelo menos enquanto instituição de relevo. Talvez fosse essa a “jogada ideal” para os “falcões dos falcões” desta Administração, que viam aí uma oportunidade de ouro para forçar, definitivamente, o desmantelamento do principal organismo de regulação internacional desde a Segunda Guerra Mundial e a instauração de um mundo verdadeiramente unipolar, à imagem da hegemonia americana.

Deste choque geopolítico entre aliados – os EUA afirmando a sua hegemonia e pressionando no sentido de arrastar a Europa na sua nova estratégia e dela aceitar sem contestação a sua liderança; a Europa interessada em “autonomizar-se” dos EUA e em conter práticas hegemónicas e unilateralistas da superpotência, através da sua “multilateralização” e subordinação ao Direito Internacional -, que tão bem se manifestou a propósito do Iraque, resulta uma séria fractura no “mundo Ocidental”. Esta crise - que teve por origem próxima um actor relativamente secundário e marginal no plano internacional, o Iraque do tirano Saddam, mas onde se opunham interesses e digladiavam valores distintos - acabou, por isso, por afectar gravemente as relações transatlânticas, minou ainda mais a coesão no seio da Aliança Atlântica, perturbou seriamente a unidade e a solidariedade da própria União Europeia (porque os seus membros se dividiram perigosamente no apoio ou na contestação aos EUA), e colocou as Nações Unidas à beira do precipício. O “Ocidente” está, de facto, em risco, e esse risco aumentou e/ou tornou-se mais visível, com a crise iraquiana. Se foram gravemente afectadas as relações dos EUA com outras potências na sequência desta crise internacional, foi com a Europa, não com a Rússia ou com a China. Ao ponto de os países de Leste, no auge da crise e pressionados tanto pelos EUA como pelo eixo franco-alemão, terem afirmado «*não querer ter de escolher entre o pai e a mãe*»¹¹...

Relações EUA-Rússia e o espaço ex-soviético

A questão da Rússia, e das suas relações com os EUA, é completamente diferente do caso da “Europa”, acima descrito. A própria curva das suas relações com Washington desde o final da bipolarização política mundial, e em particular desde o 11 de Setembro, faz um movimento oposto ao que efectua a linha das relações Europa-América: se neste caso vai no sentido do afastamento, no caso russo vem progressivamente no sentido do estreitamento.

Na primeira década pós-guerra fria

Quando terminou a guerra fria e se desmoronou a União Soviética, a Rússia – principal e natural herdeira da antiga URSS, se bem que apenas uma das suas ex-15 Repúblicas – viu-se reduzida para níveis de séculos atrás, de novo encravada geoestrategicamente na massa euroasiática, com uma economia em colapso, e fortes tendências para o enfraquecimento político central e desintegração territorial. Se a Rússia não deixou de ser apoiada na sua transição pelo “Ocidente” (que sempre temeu um “regresso ao passado” ou a ressurgência de uma Rússia agressiva, expansionista e anti-Ocidental), ela foi relativamente “contida” geopoliticamente pela acção dos Estados Unidos. No espaço ex-soviético, os EUA promoveram o que Zbigniew Brzezinski designaria por

¹¹ A frase é atribuída ao Primeiro-Ministro da Eslovénia, mas revela um sentimento partilhado por todos os candidatos à adesão à NATO e à UE, e não só.

“pluralismo geopolítico”¹², destinado a contrariar a influência natural de Moscovo, em particular em relação aos Bálticos, à Ucrânia, à Transcaucásia e à Ásia Central. Acresce que, o “Ocidente”, revelou pouca compreensão pela forma como a Rússia lidava com o seu mais delicado problema interno, a Chechénia. Na vertente da segurança europeia, Moscovo foi somando insucessos - não conseguiu fazer da CSCE/OSCE o grande pilar da segurança europeia; não conseguiu impedir a expansão da NATO; teve que assistir, impotente, à intervenção dos Aliados no Kosovo, contra um histórico “afilhado”, a Sérvia; e nunca lhe viu ser verdadeiramente reconhecido um papel importante nas decisões estratégicas europeias. No Médio Oriente e Golfo Pérsico, a Rússia nunca passou de um actor secundário, apesar dos manifestos interesses e das relações que desenvolveu com o Iraque e com o Irão. No xadrez asiático oriental, a Rússia declinou abruptamente enquanto potência relevante, incluindo no Nordeste Asiático, onde está fisicamente presente pelo seu Extremo-Oriente. E se é verdade que obteve importantes apoios financeiros para os seus programas de reconversão económica (embora não tanto como desejaria), fê-lo acumulando uma gravosa dívida externa. Tudo isto ajudou a acentuar o declínio do estatuto e do papel geopolítico da Rússia.

Para contrabalançar essa hegemonia americana, Moscovo promoveu estratégias destinadas a tentar “subverter” a supremacia norte-americana, por exemplo desenvolvendo laços com alguns “Estados marginais da ordem americana”, como o Iraque e o Irão - destinados a aliviar a pressão americana no Cáucaso e na Ásia Central –, de quem se tornou um dos principais parceiros comerciais, e, sobretudo, anunciando, desde 1996, uma “parceria estratégica” com a China. Porém, quando em 1998, a Rússia propôs que esta parceria se alargasse à Índia, nem esta nem a China aceitaram, em virtude das desavenças e rivalidades tradicionais e ainda insanáveis. De qualquer forma, isto tanto atesta a incapacidade geopolítica da Rússia em gerar maiores coligações para fazer face à hegemonia norte-americana, como o seu inconformismo e a sua tenacidade em conter e mesmo afrontar práticas hegemónicas.

A reviravolta geopolítica com o 11 de Setembro

O 11 de Setembro provocou, porém, uma reviravolta significativa no relacionamento geopolítico EUA-Rússia, que conheceu mudanças mais pronunciadas em alguns meses do que desde o colapso da antiga URSS.

A reacção da Rússia aos atentados foi pronta e sem equívocos. O Presidente Putin compreendeu rapidamente que o 11 de Setembro iria provocar uma aceleração histórica brusca, anunciando um novo recorte geopolítico a que a Rússia se deveria adaptar¹³. Primeiro dirigente estrangeiro a entrar em contacto com o Presidente Bush – que se encontrava a bordo do *Air Force One* e chegava ao posto de Comando Estratégico no Nebraska –, o Presidente russo assegurava o total apoio do seu país na luta contra o terrorismo. Enquanto Bush colocava o Exército norte-americano em estado de alerta máximo, Putin anunciava que o nível de alerta das forças russas – e em particular das forças nucleares – não seria aumentado, rompendo assim com um procedimento em vigor desde os anos 50¹⁴. Depois de um breve período de hesitação, a Rússia assumia uma alteração geopolítica histórica. Pela primeira vez desde 1945,

¹² Zbigniew Brzezinski, “The Premature Partnership” in *Foreign Affairs*, vol 73, March/April 1994, pp.67-82.

¹³ Ver Luís L. Tomé e Paula Monge Tomé, “NATO, Rússia e Segurança Europeia após o 11 de Setembro” in *JANUS 2003 op. cit.*, pp.108-109.

¹⁴ Ver Arnaud Dubien, “A Rússia e as consequências do 11 de Setembro de 2001”, in *As Lições do 11 de Setembro*, Coord. de Pascal Boniface, IRIS, edição portuguesa – Livros Horizonte, Junho 2002, pp. 125-133.

Moscovo e Washington têm um “inimigo comum”, e a Rússia mostra-se disposta a envolver-se numa nova “grande aliança”: dez anos depois da implosão da URSS, Washington seria tributária de maior cooperação e Moscovo tinha algo a propor-lhe.

Por certo, Putin teve que aceitar aquilo que não podia impedir, mas procurou contrapartidas: obteve o apoio político (ou pelo menos uma atitude bem mais passiva) do Ocidente na guerra que conduz na Tchecênia – importante pois, na ordem das suas prioridades, a Tchecênia vem muito antes do Afeganistão; conseguiu compensações financeiras - como a redução da dívida externa, devida por Moscovo aos credores governamentais do Clube de Paris, ou o apoio americano ao pedido russo de rápida adesão à OMC, no horizonte de 2004, ou o investimento de 4000 milhões USD por parte do gigante petrolífero americano Exxon no campo de Sakhalin 1. Moscovo deu-se ainda ao luxo de assinar, a 2 de Outubro de 2001, um acordo-quadro para a entrega de 7000 milhões USD de armamento ao Irão, certos de que os EUA optariam pelo silêncio para que nada afectasse a nova “Santa Aliança”.

O maior risco para a Rússia, o que suscitava e suscita maiores reticências, é ver os EUA instalar duradouramente a sua presença militar na Ásia Central e até no Cáucaso. Mas apesar dos riscos inerentes, nem por isso a Rússia deixou de procurar a iniciativa. Convencendo o Tajiquistão e o Uzbequistão a coordenarem a sua política com Moscovo, o objectivo da Rússia não foi o de dissuadir estes países de acolherem as tropas norte-americanas no seu território, mas dar a entender ao mundo, e aos EUA em particular, que a sua decisão resultava do consentimento russo. Tal como em relação ao Cáucaso: os EUA enviaram 200 militares de tropas especiais para as montanhas da Garganta Pankisi na Geórgia, junto da fronteira com a Chechênia, Rússia, a fim de colaborar com Tbilissi no âmbito da campanha contra o terrorismo – na realidade, Moscovo e Washington acentuaram pressões sobre a Geórgia, acusada regularmente pelos russos de dar acolhimento a rebeldes chechenos no seu território¹⁵.

A Rússia utilizou ainda politicamente este momento para se afirmar como “parceiro estratégico fundamental”. No teatro europeu, isso passou por uma maior aproximação da Rússia à UE¹⁶ e, sobretudo, uma nova cooperação com a NATO: a institucionalização da cooperação no formato “a vinte” através do Conselho NATO-Rússia é a concretização de um sonho russo e da promessa de que acabaram os tempos da NATO a “19 contra 1”. Entretanto, Moscovo deixou de contestar a expansão da NATO, e desdramatizou mesmo o convite, formalizado na Cimeira de Praga, em Novembro de 2002, para que sete novos países¹⁷ aderissem à Aliança Atlântica, em 2004, entre eles os três Estados Bálticos - Estónia, Letónia e Lituânia, que outrora integraram a URSS (de 1940 a 1991) e, antes, o império russo (até à I Guerra Mundial). Na realidade, a possibilidade de adesão da Rússia à NATO passou a ser ponderada, tanto em Moscovo como no Ocidente. A Federação Russa desdramatizou ainda o dossiê sobre o sistema de defesa antimíssil norte-americano. Enquanto que até ao Verão de 2001, responsáveis russos ameaçavam Washington com “medidas assimétricas” e com uma “nova corrida aos armamentos” no caso da renúncia americana unilateral do Tratado ABM (Anti-Ballistic Missile), depois do 11 de Setembro passou a defender que uma tal decisão «*não afectará as relações de confiança entre os dois países*»¹⁸,

¹⁵ Ver Luís L. Tomé, “11 de Setembro: consequências na Ásia Central e do Sul” in *JANUS* 2003, op. cit., pp.170-171.

¹⁶ A Rússia obteve consultas mensais com o Comité Político e de Segurança (COPS), o órgão dirigente da PESD; viu fortalecidos os laços comerciais recíprocos; e registou progressos sobre a questão de Kaliningrado, importante para o acesso russo ao seu enclave aquando do próximo alargamento UE.

¹⁷ Trata-se da Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Letónia, Lituânia e Roménia.

¹⁸ Declaração do General Balouevski, então número dois do Estado-Maior russo, citado por Arnaud Dubien, “A Rússia e as consequências do 11 de Setembro de 2001”, op. cit., p. 132.

pronunciando-se, em qualquer hipótese, pelo prosseguimento do diálogo estratégico. Consequentemente, não admira que o Presidente Bush e o Presidente Putin tenham assinado um novo tratado de redução dos arsenais nucleares, fixando “tectos” significativamente mais baixos até 2012 (1700 e 2200 ogivas nucleares estratégicas, respectivamente para os EUA e a Rússia, quando hoje se situam na ordem das 5500 cada), e que Moscovo tenha optado pela relativa discrição quando os Estados Unidos anunciaram formalmente a sua retirada unilateral do Tratado ABM, no ano passado. Na realidade, a Rússia deixou se opor a um projecto que sabe inevitável, tentando obter compensações, como a manutenção de um quadro estratégico-jurídico bilateral e uma participação industrial no projecto.

E depois do “Iraque”

Ao contrário do que aconteceu com o 11 de Setembro, e ainda ao contrário das relações Europa-América, não se pode falar em alterações significativas no relacionamento geopolítico entre a Rússia e os Estados Unidos na sequência da crise iraquiana. Apesar da clara oposição russa à intervenção militar no Iraque – outra coisa não seria de esperar, na medida em que a Rússia era, a par da França, o principal parceiro comercial de Saddam! -, as suas relações com Washington não se deterioraram gravemente. Na verdade, segundo a maioria dos analistas, no limite, Moscovo poderia até deixar passar uma segunda proposta de resolução no CS das Nações Unidas que expressamente autorizasse o uso da força contra o Iraque de Saddam¹⁹, para não acabar uma vez mais isolada. Mas aproveitando o pré-aviso de veto francês e a veemente oposição franco-alemã, a Rússia consolidaria a sua contestação aos EUA nesta matéria – quer por razões de ordem interna, quer por motivos de afirmação internacional -, e aproveitou para estreitar laços com o eixo franco-alemão. Durante a crise, os sucessivos encontros e contactos oficiais entre Putin, Chirac e Schroeder levaram alguns a vislumbrar um novo eixo estratégico entre as três potências europeias para contrabalançar o eixo anglo-americano - a confirmar-se, acarretaria, de facto, sérias consequências para o xadrez geopolítico europeu e mundial. Talvez seja ainda cedo para perceber em toda a sua extensão os efeitos desta crise, mas não se vislumbra tal.

De qualquer forma, a intervenção norte-americana no Iraque e a sua consequente instalação no país tem consequências geoestratégicas relevantes para a Rússia: torna Moscovo um actor secundário no Iraque, quando antes era um dos seus principais parceiros; priva a Rússia de um “espinho” na relação geoestratégica com os EUA, já que o novo Iraque - quando estiver finalmente estabilizado e normalizado – não terá a menor disposição para contrariar os Estados Unidos; por via do significativo reforço da sua presença militar, os EUA estão em muito melhor posição para projectar poder e influência e para contrariar a influência russa, em toda a região do Médio Oriente à Ásia Central; e aumenta a pressão e a vigilância sobre outro parceiro estratégico importante da Rússia – o Irão.

Mas Moscovo não deixará de aproveitar oportunidades. Além de reforçar a aproximação estratégica com a Europa, a Rússia pode pretender tirar partido da reacção árabe ao novo posicionamento norte-americano, bem como de algum arrefecimento de relações entre os EUA e a Turquia, país directamente competidor da Rússia nos projectos de pipelines e no traçado das rotas dos oleodutos e gasodutos a partir do Mar Cáspio. Por outro lado, Moscovo procura capitalizar em benefício do seu estatuto político internacional o bom relacionamento que mantém com o Irão, auxiliando na resolução do diferendo sobre o programa nuclear iraniano (um pouco à semelhança do

¹⁹ Ver James P. Rubin, “Stumbling into War”, in *Foreign Affairs*, September/October 2003, edição electrónica.

que faz a China em relação à Coreia do Norte), e afirmando-se como parceiro vital no combate contra a proliferação das armas de destruição massiva. Além disso, a Rússia é incontornável na elaboração do papel a desempenhar pelas Nações Unidas no Iraque, pelo que também por essa via procura retirar dividendos.

Tendo em conta os interesses em jogo e o posicionamento geoestratégico tradicional da Rússia, os Estados Unidos mostram muito mais “compreensão” para com a posição russa na crise iraquiana do que, por exemplo, em relação à “traição” da França e da Alemanha, sobretudo, mas também da Turquia. Talvez isso explique a maior facilidade e rapidez no restabelecimento de laços que se opera entre a Rússia e os EUA. Prova das boas relações entre os dois países é o facto de, na sua recente visita oficial aos Estados Unidos, no final de Setembro de 2003, o Presidente Putin ter afirmado ter como objectivo «fazer da Rússia o maior parceiro petrolífero dos EUA até ao fim desta década». Através do seu Presidente, a Rússia afirma ainda «continuar empenhada na guerra contra o terrorismo e na manutenção da parceria estratégica com os Estados Unidos». Isto não significa que a Rússia não se empenhe na “contenção” da hegemonia dos EUA – mostra apenas que as concessões e os benefícios esperados da cooperação com o Ocidente, e em particular com os Estados Unidos, conduzem Putin ao arrepio da visão geopolítica tradicional russa. O risco que corre é imenso, pois pode fazer da Rússia a grande vítima das “coligações flutuantes” e colocá-la ainda mais à mercê dos trunfos geopolíticos norte-americanos. Certamente que os dirigentes russos ponderam isso, mas as alternativas comportarão riscos ainda maiores.

Relações EUA-China e o “grande jogo asiático”

No período da Guerra Fria, a China podia ser descrita como “uma potência regional com influência global”²⁰. Pequim conseguiria implementar uma política independente e aceder a um lugar privilegiado no sistema bipolar desde que, no início dos anos 70, se passou a verificar um estranho “jogo de articulação triangular” do eixo Washington-Moscovo-Pequim, com a China a participar na “contenção” da URSS²¹. Porém, o final da “dupla guerra fria” - entre as superpotências e entre as duas grandes potências comunistas – teve consequências significativas para o enquadramento geopolítico e geoestratégico da China, bem como para toda a Ásia, tal como teria depois o 11 de Setembro.

Depois do fim da “dupla guerra fria”

Sem os constrangimentos inerentes à disputa EUA-URSS, a China revalorizou o teatro asiático como espaço de afirmação, a partir do qual alavancaria o seu papel como uma das grandes potências do sistema mundial, que antecipava como multipolar. Por outro lado, o fim do cerco soviético – que outrora ia de Vladivostok a Hanói, passando por Cabul e por uma fortíssima presença militar soviética junto à extensa fronteira com a China – e a normalização de relações com a nova Rússia, reforçou significativamente a segurança estratégica da RPC, o que permitiu o redireccionamento do interesse chinês para sul e para os espaços marítimos. A afirmação internacional

²⁰ Segundo a fórmula de Michael Yahuda in *The International Politics of the Ásia-Pacific, 1945-1995*, Routledge, London and New York, 1996.

²¹ Sobre os efeitos da Guerra Fria e as consequências do seu fim na Ásia-Pacífico ver, por exemplo, Luís L. Tomé, *A Segurança e a Estabilidade no Noroeste da Bacia do Pacífico*, EdiUAL, Lisboa, 2000, 303 pp.; e *A Segurança na Ásia Oriental*, colecção “Milénio Hoje”, Vol. 3, Instituto Internacional de Macau, edições em português e em chinês, Novembro de 2001, 70 pp.

da China passou então por três vectores fundamentais: pela sua audaciosa política de reformas económicas e pelo êxito da sua integração no mercado regional e mundial; tentando mostrar ser uma potência benigna, responsável e estabilizadora; e pela tentativa de afirmação de uma certa ordem “imperial chinesa” na Ásia e pela defesa intransigente do princípio de “não-ingerência”.

Porém, Pequim foi concentrando cada vez mais atenção na política asiática dos EUA, país que considera estar a praticar uma estratégia de hegemonia e de “contenção” da China. Para os analistas e dirigentes chineses, é objectivo dos norte-americanos impedir a redistribuição do poder global em termos multilaterais, em nítido confronto com os propósitos da China. Os Estados Unidos, potência hegemónica na Ásia Oriental, são o fiel da balança dos complexos equilíbrios regionais e, por isso, o seu papel é determinante para outras questões que directamente interessam e influenciam o contexto geoestratégico da China: o estatuto do Japão, a situação na Coreia, a questão de Taiwan, ou a estabilidade no Sudeste Asiático. Pequim e Washington também mostram visões muito distintas em matérias como os direitos humanos, a proliferação nuclear, as vendas de armamentos e de tecnologia míssil, o tratamento em relação aos “Estados Párias”, a liberalização comercial, a democratização política, os direitos das minorias, a autodeterminação do Tibete, etc. – enfim, quase tudo questões amplamente “instrumentalizadas” pelos EUA e que são consideradas na China como subversivas e uma ingerência abusiva da superpotência na sua soberania. Em boa verdade, além do manifesto interesse de ambos em manter a estabilidade regional e mundial, e em promover o crescimento e o desenvolvimento económico – extraordinariamente importantes para a moderação de ambos -, é difícil encontrar interesses verdadeiramente comuns entre chineses e norte-americanos.

Em consequência, a China e os EUA montaram, no pós-guerra fria, estratégias diametralmente opostas, e muitas vezes viradas uma contra a outra: os EUA procurando manter o *status quo* que lhe garante a hegemonia e tentando mostrar as vantagens da pax americana (sem dúvida preferível para a maioria dos países asiáticos a uma “sino pax” ou a uma pax nipónica); a China, potência insatisfeita e revisionista face à ordem vigente, tentando contrariar a hegemonia norte-americana e afirmando um estatuto a que julga ter direito, à luz da sua História e proeminência natural. Para implementar a sua estratégia, os EUA vêm mantendo parte importante do “Sistema de São Francisco”, sustentando uma presença militar significativa na região, e promovendo equilíbrios regionais através de um aumento do estatuto do Japão, da ASEAN e da própria Austrália.

Por tudo isto, a China considera-se o novo alvo do “containment” norte-americano, no contexto pós-bipolarização. Para contrariar a hegemonia norte-americana na Ásia, romper com a “contenção” dos EUA e ampliar o seu próprio estatuto, a China adoptou uma política de modernização das suas forças convencionais e nucleares; empenhou-se numa parceria estratégica com a Rússia (anunciada desde 1996 e confirmada pela assinatura, em Julho de 2001, em Moscovo, por um novo tratado sino-russo de cooperação e apoio mútuo com uma duração de 20 anos); reforçou a sua aliança com o Paquistão (importante também na relação difícil de Pequim com a Índia), apoiando o seu acesso à tecnologia nuclear; manteve uma certa tutela sobre a Coreia do Norte, ajudando no desenvolvimento da sua tecnologia míssil e, eventualmente, do seu programa nuclear; aprofundou laços com o Myanmar, Estado “encravado” na Península da Indochina e relativamente proscrito da “ordem americana”; vendeu armamentos e tecnologia militar para “Estados Párias” como a Síria, a Líbia, o Sudão, o Iraque e o Irão, hostis aos EUA e com quem desenvolveu importantes laços comerciais; manteve um relacionamento “cordial” e tolerante para com o Afeganistão dos talibã; e procurou

desenvolver um “concerto estratégico” na Ásia Central através do “Grupo de Xangai”, que reúne a China, a Rússia, o Cazaquistão, o Quirguistão, o Tajiquistão e o Uzbequistão, num partenariado considerado como “modelo” em Pequim.

No fundo, para que os seus objectivos fossem alcançados, a China manejou com habilidade a “cenoura” das trocas comerciais e de um “gigantesco e florescente mercado” com 1300 milhões de consumidores potenciais, e o “bastão” dos riscos de instabilidade e mesmo de conflitos. Ora, foi o conjunto desta estratégia, fonte inegável de alguns ganhos estratégicos desde o final da guerra fria, que ficou em risco depois de desencadeada a “guerra contra o terror”.

Do 11 de Setembro à crise iraquiana, na Ásia

O 11 de Setembro colocava Pequim perante um enorme dilema: por um lado, o da expressão de um verdadeiro compromisso internacional ao lado dos EUA, donde a China poderia retirar vantagens em termos de estatuto e imagem e, sobretudo, na luta “anti-terrorista” interna; por outro, o da intervenção da superpotência - numa zona que a China considera como fazendo parte da sua esfera de influência - sem dar atenção particular aos interesses chineses na região, aumentando assim a hegemonia americana na Ásia. Talvez este dilema explique a ambiguidade da posição chinesa logo após a ocorrência dos atentados: as reticências chinesas punham em evidência as contradições de uma China que, ao mesmo tempo que reclama o estatuto de potência global, está essencialmente indiferente a tudo o que não constitua uma usurpação da sua zona de interesses directa, numa lógica sino-cêntrica²².

Mas o mais significativo foi o “reinvestimento” americano em toda a Ásia, incluindo na sua parte mais Oriental, que contribui para redesenhar a paisagem estratégica asiática. Submetida a desequilíbrios e a tensões não resolvidas, a Ásia é uma das regiões onde o peso dos Estados Unidos tem, com efeito, a maior das influências sobre a evolução dos equilíbrios regionais. O teatro asiático tomado num sentido lato, do Mar Mediterrâneo e do Oceano Índico ao Oceano Pacífico, não escapou ao fenómeno de reacção em cadeia induzido pelos atentados, e situa-se hoje no centro das preocupações estratégicas dos EUA. Ora, dos grande poderes mundiais, é para a RPC que as consequências do reinvestimento americano na Ásia e da “grande guerra” contra o terrorismo, a proliferação das armas de destruição massiva e os “Estados-pária” se podem revelar mais delicadas. Mais do que “detonadores”, os atentados do 11 de Setembro serviram para a Ásia de “revelador” da realidade das relações de poder e de força²³.

Tal como Moscovo em relação à Chechénia, Pequim tentou de imediato obter contrapartidas e fazer valer as suas teses em relação aos seus próprios problemas no Xinjiang, no Tibete e até em relação a Taiwan. No entanto, os EUA não só não reconheciam como “terroristas” os activistas uygures muçulmanos do Xinjiang e os tibetanos²⁴, como não diminuiu os seus fornecimentos de armas a Taiwan. Depois, a margem de manobra da RPC ficou claramente reduzida no que respeita a

²² Ver Valérie Niquet, “As repercussões para a Ásia dos atentados do 11 de Setembro” in *As lições do 11 de Setembro*, op. cit, pp. 136-137.

²³ Ibid., p. 135.

²⁴ No início de Março de 2002, o Departamento de Estado dos EUA divulgou um documento onde se recusava explicitamente a tratar como “terroristas” os activistas Uygures muçulmanos do Xinjiang, no Noroeste da China, afirmando ainda que os Estados Unidos não pactuariam com qualquer regime que, a pretexto da guerra contra o terrorismo, cerceasse as liberdades de um povo ou lhe negasse o direito à autodeterminação. Este relatório sobre a situação dos direitos humanos no mundo também não hesita em assinalar que “persistem sérios abusos contra os direitos humanos no Tibete e no Xinjiang”.

“actividades proliferantes” na direcção de Estados considerados perigosos – como os seus parceiros, do Sudão à Coreia do Norte, passando pela Líbia e pelo Irão. No seu flanco Norte, a perspectiva de um novo “compadrio estratégico” entre os Estados Unidos e a Rússia expôs os limites da parceria estratégica China-Rússia e confirma a ameaça de uma defesa estratégica anti-míssil, tão duramente criticada pela RPC. Por outro lado, as fragilidades dos fundamentos do “Grupo de Xangai” foram expostas pelos prolongamentos regionais dos atentados do 11 de Setembro: os restantes países membros acederam em fornecer às forças americanas facilidades que lhes permitiram implantar-se militarmente no Uzbequistão e no Tajiquistão e dispor de apoio logístico e humanitário no Cazaquistão e no Quirguistão. No flanco Ocidental da China, as mesmas consequências existem no que respeita à “aliança sino-paquistanesa”: em nome da sobrevivência do seu regime e da manutenção da soberania do Paquistão, o Presidente Musharraf aceitou um lugar na órbita americana – até porque sabia que Washington recompensaria a cooperação paquistanesa. Por seu lado, a Índia, velha rival da RPC e numa curva de estreitamento de relações com os EUA, não hesita em tentar aumentar o seu estatuto como potência regional à custa da China. Enquanto isso, o regime afegão pós-talibã está sob apertado controle dos EUA e da comunidade internacional, e a própria NATO desdobrou-se para aquele território com uma missão de estabilização – ao arrepio do interesse chinês.

Se a situação estratégica da China sobre o seu flanco Ocidental é considerado particularmente preocupante por Pequim depois do 11 de Setembro, sobre o seu flanco Oriental, o renascimento de um papel político-militar do Japão traz novas inquietações. Concretamente, Tóquio decidiu autorizar o envio de um cruzador *Aegis* para o Índico, e as Forças de Autodefesa japonesas puderam participar em operações de apoio médico e logístico aos militares envolvidos no conflito. Se bem que mantendo-se nos limites fixados pela sua Constituição, o Japão viu assim o seu raio de acção e o nível de intervenção das suas forças de autodefesa ampliados bem além das acções anteriormente conduzidas por Tóquio no quadro das operações de manutenção de paz da ONU. O Japão reforçou ainda o seu estatuto na cena internacional ao desempenhar um papel político não negligenciável no processo de constituição de uma ampla “coligação antiterrorista”, mercê da sua política e das boas relações no mundo árabe. Finalmente, os fundamentos da aliança EUA-Japão foram reforçados, nomeadamente pela demonstrada importância estratégica das bases instaladas no arquipélago ao nível da movimentação de forças e na projecção de poder para toda a Ásia. Uma vez mais, esta é uma evolução desfavorável aos interesses de Pequim. No Sudeste Asiático, ou seja, para Sul e Sudeste da China, verifica-se um “regresso” americano, bem patente no envio de tropas especiais para as Filipinas - a fim de auxiliarem o governo de Manila no combate contra os “terroristas” muçulmanos existentes no arquipélago do Mindanao - e no apoio dado a alguns países da região no controle ou na luta contra o fundamentalismo islâmico, em particular na Indonésia e na Malásia.

Ou seja, depois de ter lutado contra as veleidades de “cerco” da União Soviética brejneviana, e de ter afrontado a hegemonia americana, a RPC tem tudo a temer de uma partilha de papéis de vigilância e de controlo entre os EUA e seus aliados ou parceiros – antigos e novos – à volta da China, apenas com verdadeiras excepções no Myanmar e na Coreia do Norte²⁵. As consequências deste “cerco” são ainda mais consideráveis porque aparecem num contexto de forte rivalidade entre a China e os EUA. Muito especialmente, os Estados Unidos nunca esqueceram a maneira como Pequim tratou o

²⁵ Ver Luís L. Tomé, “11 de Setembro: consequências estratégicas para a Ásia-Pacífico”, in *JANUS* 2003, op. cit., pp. 174-175.

assunto do avião de observação EP-3E, em Abril de 2001, e a vontade de humilhar o novo Presidente Bush.

Crise iraquiana

Se em consequência do 11 de Setembro se operaram alterações dramáticas para o posicionamento geoestratégico e geopolítico da China, a crise iraquiana, sob esse ponto de vista, não trouxe grandes mudanças. Mas a consequente fractura e polémica internacional tem sido utilizada por Pequim, sobretudo, para tentar recuperar alguma margem de manobra na política internacional na senda da sua estratégia anti-hegemónica. Ao contrário da Rússia e de alguns países europeus, a China não tinha interesses específicos muito significativos no Iraque – a não ser aqueles que, como todos os países, se relacionam com a vontade de querer usufruir do petróleo iraquiano e beneficiar da estabilização do país e da região. Talvez por isso, e à semelhança de Moscovo, alguns observadores concluíam que também Pequim se poderia abster no caso de apresentação de uma segunda resolução que legitimasse a força contra Saddam - se se visse isolada e lhe fossem “oferecidas” contrapartidas à altura dos seus interesses mais relevantes que o Iraque dos Hussein.

Independentemente do interesse deste tipo de especulação, a verdade é que a China concebe a postura norte-americana como parte de uma grande estratégia de hegemonia e ingerência militar - montada desde o final da guerra fria, mais pronunciada desde a intervenção da NATO no Kosovo, e bem expressa agora no Iraque. Para um país tradicionalmente acérrimo defensor do princípio da “não-ingerência”, como a China, isso constitui motivo de grande apreensão: antes e durante este período, os dirigentes chineses nunca deixaram de o denunciar publicamente. Na análise de Pequim, esta crise comprova as suas teses, tendo apenas agora mais eco. Por outro lado, a intervenção militar no Iraque ocorre no âmbito de dois elementos da estratégia norte-americana altamente preocupantes para Pequim: a pressão contra o “eixo do mal” – da qual a China teme uma espécie de efeito dominó nas intervenções dos EUA sobre os Estados considerados “Párias” por Washington; e a nova doutrina das acções preventivas e preemptivas – que os dirigentes chineses consideram ser a tentativa de legitimação arbitrária e unilateral do uso da força nas relações internacionais por parte dos norte-americanos.

No entanto, a China não pareceu muito impressionada com a oposição do eixo franco-alemão à forma como os EUA se comportaram neste processo. Pequim desconfia que esta crise “Ocidental” é, acima de tudo, conjuntural pelo que, neste contexto, não vislumbra grandes possibilidades para qualquer partenariado estratégico entre a Europa e a China no sentido de coordenarem políticas anti-EUA. Ainda assim, os dirigentes chineses procuram junto dos europeus que ponderem melhor as suas posições face aos Estados Unidos, e que desde já se oponham a quaisquer veleidades norte-americanas em relação à Síria, ao Irão e, acima de tudo, à Coreia do Norte, e que não deixem a NATO ser um instrumento de ingerência, pelo menos fora do Continente europeu. Em relação à Rússia, Pequim vem tentando recuperar o espírito da “parceria estratégica”. Mas se a crise iraquiana parece, efectivamente, mostrar a plena validade dos fundamentos e a ainda maior necessidade desta para contrabalançar o ímpeto hegemónico e unilateralista dos Estados Unidos, a viragem geopolítica operada pela Rússia com o 11 de Setembro minou a confiança de Pequim no real alcance desta parceria.

A China, sempre muito legalista, mostra-se inquieta pela facilidade com que Washington marginalizou as Nações Unidas e o seu Conselho de Segurança neste

processo. Ora, este é um ponto de total convergência entre Moscovo, Pequim e o eixo Paris-Berlim, na medida em que todos insistem em restaurar a legitimidade e a autoridade do CS das Nações Unidas. Por isso, a França, a Rússia e a China vêm concertando posições para que as propostas aprovadas no CS sobre o Iraque respeitem três princípios: não legitimar *a posteriori* a intervenção anglo-americana; dar às Nações Unidas a liderança política e económica da transição em curso no Iraque; e devolver o mais rapidamente possível “o poder aos iraquianos”. É a única forma de limitarem o “domínio” norte-americano naquele país.

As inquietações chinesas repousam ainda noutros factores. Primeiro, em relação ao poderio tecnológico manifestado pelas forças armadas norte-americanas na campanha “Liberdade Iraquiana”, que torna bem patente o fosso crescente entre as capacidades militares dos EUA e da China, e justificará a aposta desta na urgente modernização da sua Defesa. Segundo, pela forma como os norte-americanos vêm fomentando as estratégias de “nacionais contra nacionais”. Em terceiro lugar, a eficácia dos processos assimétricos utilizados pelos grupos leais a Saddam, quer para ferir os interesses americanos e seus aliados no Iraque quer para lançar o “caos” e a desordem que incentiva à subversão contra a presença dos “estrangeiros” naquele território, pode incentivar os seus próprios “separatismos” – Tibete e Xingiang, sobretudo – a prosseguir uma estratégia semelhante assente nesse tipo de processos assimétricos, do “fraco contra o forte”. Finalmente, é grande a preocupação chinesa com a determinação manifesta dos EUA em depor certos regimes e confrontar o que denomina por “Estados Párias”. Receando embora poder vir a estar, sob alguma forma, na mira dos Estados Unidos, a preocupação próxima da China é a sua aliada e protegida Coreia do Norte, incluída por Bush no “eixo do mal” e potencial alvo dos norte-americanos.

A “Grande Guerra” contra o terrorismo, a proliferação das armas de destruição massiva e os “Estados Párias”

«Our Nation’s cause has always been larger than our Nation’s defense...The gravest danger to freedom lies at the crossroads of radicalism and technology. When the spread of chemical and biological and nuclear weapons, along ballistic missile technology – when that occurs, even weak states and small groups could attain a catastrophic power to strike great nations... They want the capability to blackmail us, or to harm us, or to harm our friends – and we will oppose them with all our power.»

Presidente George W. Bush, West Point – Graduation Speech, New York,
1 de Junho de 2002

Os ataques do 11 de Setembro marcaram o início da «*primeira guerra do Século XXI*», de acordo com o Presidente George W. Bush. De imediato, os EUA pressionaram para que o resto do mundo escolhesse o “seu campo”. Nenhum “não alinhamento” seria possível: «*ou bem que estão connosco, ou estão com os terroristas*», declarou Bush aquando do seu discurso no Congresso, a 20 de Setembro de 2001. Mais do que retórica, estas palavras inauguravam uma nova “grande guerra”, tendo todo o mundo como “zona de combate”. Porém, como refere Vasco Rato, «*Não nos podemos esquecer de que se trata de uma guerra imposta ao Ocidente por fanáticos religiosos*

determinados a destruir sociedades que consideram decadentes... Pensar que é possível dialogar, negociar ou chegar a um entendimento com tais fanáticos não passa de uma ilusão perigosa.»²⁶.

Ameaças Assimétricas

O trágico sucesso dos atentados do 11 de Setembro de 2001 e das operações conduzidas por grupos afectos ao antigo regime no Iraque depois de concluída a campanha militar “Liberdade Iraquiana”, entre outros exemplos, parecem confirmar que há um novo *modus operandi* para aqueles que desejam desafiar o poder norte-americano. O êxito incontestável das campanhas militares lideradas pelos Estados Unidos na Guerras do Golfo, da Bósnia, do Kosovo, do Afeganistão e do Iraque, demonstram a invencibilidade das forças armadas americanas. Mas se é impossível vencer os EUA quando estes usam todas as suas capacidades – nenhum Estado ou coligação pode rivalizar com a hiperpotência – os seus adversários podem, em contrapartida, procurar os meios para evitar um confronto frontal e simétrico de forma a alcançar os seus objectivos. Entre estes meios, encontram-se o recurso ao terrorismo e a utilização de armas de destruição massiva. A assimetria dos adversários potenciais é, por isso, considerada como a principal ameaça aos Estados Unidos e seus aliados, por causa da sua natureza imprevisível e onnipresente.

Na linguagem estratégica, a simetria é entendida como o combate com capacidades iguais; a dissimetria é a procura por um dos antagonistas de uma superioridade qualitativa e/ou quantitativa; e a assimetria consiste em explorar todas as vulnerabilidades do adversário (manifestamente superior) para se ser mais contundente. A dissimetria só se pode revelar eficaz se o adversário utiliza meios detectáveis e previsíveis para lhe fazer face²⁷. À semelhança da primeira Guerra do Golfo e das intervenções nos Balcãs e no Afeganistão, a guerra contra o Iraque de 2003 foi um sucesso militar para as forças da coligação porque elas conheciam as capacidades iraquianas e sabiam que pela sua superioridade tecnológica, a todos os níveis, poderiam contrariar os planos de Saddam Hussein.

No entanto, quando o adversário escolhe voluntariamente contornar esta disparidade, usando meios assimétricos, a superioridade tecnológica, por muito pronunciada que seja, já não permite uma vantagem decisiva. A assimetria consiste em recusar as regras de combate impostas pelo adversário, tornando as operações totalmente imprevisíveis. Isso supõe, ao mesmo tempo, a utilização de meios não previstos para essa finalidade (aviões comerciais) e, sobretudo insuspeitáveis (como meros cidadãos), a utilização de capacidades perante as quais os meios de defesa não se encontram totalmente adaptados (armas químicas, bio-bacteriológicas e nucleares), a utilização de métodos que recusem a guerra convencional (terrorismo), a escolha de alvos e locais de combate imprevisíveis e mais dificilmente controláveis (lugares públicos, redes de transporte e de abastecimento) e o efeito surpresa – sendo esta característica a mais importante. Utilizando meios e processos relativamente simples, a assimetria pode ser considerada a “arma dos fracos” na medida em que ela permite, a múltiplos actores, não dispondo senão de meios muito limitados, ter uma capacidade de destruição considerável sobre “o mais forte”. Ora, quanto mais pronunciada for a dissimetria ou a desigualdade, como acontece a favor dos Estados Unidos, maior é a tendência para que os seus adversários recorram a meios e processos

²⁶ Vasco Rato, “A incerteza da guerra”, SIC Online, 11 de Setembro de 2003, em www.sic.pt.

²⁷ Ver Barthélémy Courmont, “A Hiperpotência americana e a dissimetria”, in *As Lições do 11 de Setembro*, op. cit., pp. 21-32.

assimétricos, evitando assim o choque frontal. Como já muito antes do 11 de Setembro reconhecia o antigo Secretário da Defesa norte-americano, William Cohen: «A superioridade militar americana actualmente aumenta a ameaça de um ataque nuclear, químico ou biológico contra nós, ao criar incentivos aos adversários para nos desafiarem assimetricamente»²⁸.

Utilizando a assimetria, o “hiper terrorismo” ou o “terrorismo de novo tipo” goza de algumas características que fazem dele uma ameaça particularmente perigosa: considera que todos os meios são bons e justificáveis em função dos seus fins; contra este tipo de grupos terroristas a dissuasão não funciona; os que jogam à defesa têm de proteger, no mundo inteiro, todos os seus pontos vulneráveis - o terrorista só tem de escolher e atacar os alvos mais desguarnecidos ou uma acção mais surpreendente; os custos de uma acção terrorista são infinitamente mais baixos que os custos necessários à defesa de um ataque desse tipo; demonstram saber tirar partido de todas as possibilidades da mundialização, sobretudo em termos de transportes e comunicações, o que lhes permite aceder mais facilmente a certo tipo de meios, disseminar a sua rede de contactos e apoios, diversificar e tornar muito mais complexa a sua rede de financiamentos e, acima de tudo, tornar-se numa ameaça mais “invisível” e indetectável; sabem como tirar vantagem das vulnerabilidades inerentes a sociedades democráticas, que “oferecem” àqueles grupos uma panóplia vastíssima de oportunidades em que a imaginação é o limite; os meios e as capacidades tradicionais de defesa e de combate, essencialmente militares, não são adequados e revelam-se muito pouco eficazes para lhe fazer face. Em suma, a execução da acção terrorista é relativamente barata, mas diabolicamente difícil de combater²⁹. Tanto quanto «o mundo é a sua morada e o seu campo de actuação»³⁰, e os limites da sua invisibilidade se situam lá onde se manifesta a sua vontade de atacar e de se tornarem uma ameaça.

Já se constatou, em diversas ocasiões, que o “terrorismo de novo tipo” é “hiper” nos resultados mas ainda não nos meios ao seu dispor. Mas é irrecusável que há grupos terroristas interessados na aquisição quer de mísseis quer de materiais nucleares radioactivos e de agentes químicos e bacteriológicos para fins criminosos ou de chantagem³¹, de que dificilmente disporão se não tiveram outras “ajudas”. Do mesmo modo, é indesmentível que certos “Estados párias” procuram igualmente dotar-se de armas de destruição massiva e de tecnologia míssil. Ora, se as redes terroristas forem acolhidas e apoiadas por entidades estatais e seus serviços, que coloquem ao seu dispor meios como aqueles, as possibilidades desses grupos alcançarem e utilizarem armas de destruição massiva aumentam significativamente. É precisamente a associação destes elementos – “Estados Párias” que, uma vez dispendo de armas de destruição massiva ou as utilizem ou as façam chegar aos grupos terroristas que, por sua vez, as utilizarão fácil e irracionalmente contra os seus inimigos – que aparece como a “hiper-ameaça” na actualidade para a segurança internacional.

²⁸ Center for Defense Information, “Military Domination or Constructive Leadership?”, *Defense Monitor* 27, nº3, 1998, p. 8.

²⁹ Ver Luís L. Tomé, “O 11 de Setembro e o terrorismo de novo tipo”, in *JANUS 2003...*, op. cit., pp. 116-117.

³⁰ Marwan Bishara, “A era dos conflitos assimétricos”, in *Le Monde Diplomatique*, nº 571, Outubro de 2001, p. 20.

³¹ Na realidade, se o fabrico de armas nucleares é mais complexo por tudo o que lhe está associado, o tráfico de armas químicas e biológicas é menos detectável e a sua utilização mais simples, o que as torna, de certa forma, mais temíveis actualmente.

Conscientes de tudo isto, julgando serem o alvo preferencial dos ataques daqueles grupos terroristas e do ódio dos “Estados Párias”, e confrontados com o choque da sua vulnerabilidade perante os processos assimétricos que contra si são e poderão ser utilizados, os Estados Unidos resolveram, na sequência do 11 de Setembro, montar uma estratégia de confronto e de eliminação destas ameaças assimétricas.

Novas Estratégias - Acções Preventivas e Preemptivas

As “soluções” e as respostas adequadas para responder a estas ameaças são, na sua generalidade, conhecidas e reconhecidas unanimemente por todos os poderes, sobretudo contra os grupos terroristas. Porém, o uso da força militar para coagir e castigar “Estados párias” – ainda que possam patrocinar o terrorismo e participar em actividades proliferantes – é, já por si, bastante polémico, na medida em que consagra um “direito de ingerência” e um “atentado à soberania dos Estados” que muitos não aceitam. Mas a Administração Bush foi ainda mais longe, ao anunciar como parte da sua estratégia de combate às novas ameaças as acções preventivas e preemptivas. Na realidade, a estratégia da prevenção e da preempção não é nova. O que é novo, é o ênfase que lhe confere a nova doutrina estratégica norte-americana e a sua emergência vertida no *US National Security Strategy*, de Setembro de 2002.

Com os ataques de 11 de Setembro de 2001 bem frescos na memória de todos, o Presidente Bush começou por indiciar uma alteração na estratégia dos EUA no seu discurso *State of the Union*, a 29 de Janeiro de 2002, com duas expressões: «*We must prevent the terrorists and regimes who seek chemical, biological, or nuclear weapons from threatening the United States and the World...I will not wait on events, while dangers gather.*»³². No mesmo discurso, Bush fazia referência ao “eixo do mal”, constituído pelo Iraque, o Irão e a Coreia do Norte. Mais tarde, num outro discurso em West Point a 1 de Junho de 2002, o Presidente dos EUA clarificou as implicações da sua nova doutrina estratégica, comparando a situação actual com o período da Guerra Fria: «*For much of the last century, America’s defense relied on the Cold War doctrines of deterrence and containment. In some cases, these strategies still apply...If we wait for threats to fully materialize, we will have waited too long...We must take the battle to the enemy...and confront the worst threats before they emerge.*»³³. Pouco tempo depois, o Vice-Presidente Dick Cheney citou o ataque israelita contra as instalações nucleares iraquianas de Osirak, construídas com apoio francês perto de Bagdad, em 7 de Junho de 1981, como um exemplo do tipo de acções necessárias para obstar contra aqueles que têm ambições nucleares, como Saddam Hussein³⁴. Ainda mais explícito, foi Paul Wolfowitz, “Deputy Secretary of Defense”, quando falou no International Institute for Strategic Studies em Dezembro de 2002: «*The notion that we can wait to prepare assumes that we know when the threat is imminent...When were the attacks of September 11 imminent? Certainly they were imminent on September 10, although we didn’t know it.(...) Anyone who believes that we can wait until we have certain knowledge that attacks are imminent has failed to connect the dots that led to September 11.*»³⁵

³² Esta e outras citações foram retiradas dos discursos e documentos disponíveis no sítio oficial da Casa Branca em www.whitehouse.gov. Nesta como noutras ocasiões, optou-se deliberadamente por manter as expressões originais, não as traduzindo para português. Sublinhados do autor.

³³ Presidente George W. Bush, West Point-Graduation Speech, New York, June 1, 2002.

³⁴ Vice-Presidente Dick Cheney, *Speech to the Veterans of Foreign Wars in Nashville*, 26 Agosto 2002.

³⁵ Ver www.dod.gov/speeches/2002/s2002/s.20021202.depsecdef.html.

Entretanto, a Administração Bush dava a conhecer, em 17 de Setembro de 2002, o novo *US National Security Strategy*, um dos documentos mais polémicos dos Estados Unidos no pós-guerra fria. O significado mais relevante deste documento encontra-se no seu capítulo V, significativamente intitulado “Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction”. Aqui se justifica a necessidade de uma nova estratégia - «(...) *We must be prepared to stop rogue states and their terrorist clients before they are able to threaten or use weapons of mass destruction (...) We cannot let our enemies strike first. In the Cold War...Deterrence was an effective defense. But deterrence based only upon the threat of retaliation is less likely to work against leaders of rogue states (...) For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack...international jurists often conditioned the legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat... We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today’s adversaries...*» -, expressa logo a seguir: «...*The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively (...) We will always proceed deliberately, weighing the consequences of our actions.*». A longa citação que aqui se faz é perfeitamente elucidativa sobre a novidade do alcance e das motivações das “acções” que os EUA estão determinados a empreender, bem como sobre a controvérsia que desencadeou. Contudo, a sua nova doutrina estratégica é ainda «um trabalho em progresso»³⁶ e revela-se ambígua sobre os conceitos de “prevenção” e de “preempção”. Mais complexa ainda é a redefinição do conceito de “ameaça eminente”, pelo menos de uma forma que os outros países a aceitem como tal.

“Prevenção”, “Preempção” e “Ameaça Eminente”

A confusão entre “prevenção” e “preempção” não é propriamente nova, sobretudo quando daí se quer criar legislação interna e internacional, ou quando se procura definir uma acção concreta num caso determinado. De qualquer forma, a noção de “prevenção”, no discurso estratégico, faz referência ou à gestão de crises ou ao posicionamento de forças perante uma eventual ameaça. Assim, a “acção preventiva” será desencadeada para evitar que se confirme uma agressão ou a ameaça que, posteriormente, obrigaria ao uso da força maior. Por seu lado, a noção de “acção preemptiva” tem sido utilizada no quadro da “legítima defesa”, para designar um acto militar antecipatório perante uma ameaça directa e eminente, em que se ataca o agressor quando este se prepara para nos atacar - como fez Israel em 1967 face a um ataque eminente dos seus vizinhos árabes, deflagrando a Guerra dos Seis Dias. Ou seja, aparentemente, a “acção preemptiva” implica o uso da força letal, enquanto a “acção preventiva” pode ser encarada como alternativa ao seu emprego. Em parte, é a interpretação que se depreende quando o *National Security Strategy* dos EUA afirma que «*para eliminar ou prevenir tais actos hostis pelos nossos adversários, os Estados Unidos actuarão, se necessário, preemptivamente*»³⁷. Mas expressões semelhantes a

³⁶ Segundo a expressão de François Heisbourg em “A Work in Progress: The Bush Doctrine and Its Consequences”, in *The Washington Quarterly*, Spring 2003, pp. 75-88.

³⁷ Por se tratar de uma citação já feita anteriormente na sua versão original, optou-se agora pela sua tradução.

esta (e a outras a que já fizemos referência) encontram-se nos conceitos estratégicos de defesa de outros países, sem a menor polémica. Curiosamente (ou talvez não), é o caso da nova Lei de Programação Militar da França para o período 2003-2008, aprovada igualmente em Setembro de 2002. O documento redefine a estratégia francesa pós-11 de Setembro, alicerçada nos quatro pilares tradicionais: dissuasão, prevenção, projecção de força e protecção. Porém, no seu capítulo 3 – “Les Fonctions Stratégiques”, admite-se o recurso à acção preemptiva: *«À l’extérieur de nos frontières, dans le cadre de la prévention la projection-action, nous devons donc être en mesure d’identifier et de prévenir les menaces le plus tôt possible. Dans ce cadre, la possibilité d’une action préemptive pourrait être considérée (...)»* Um pouco mais adiante, quando se descrevem mais detalhadamente as funções estratégicas, reafirma-se a necessidade da prevenção: *«La prévention constitue la première étape de mise en oeuvre de notre stratégie de défense, dont les choix sont confortés par l’appaition de menaces asymétriques... Elle doit permettre, par le renseignement, de disposer d’une capacité d’anticipation et d’une capacité autonome d’appréciation de la situation»*³⁸.

Assim sendo, como compreender toda a polémica e a desavença que sobre esta matéria se instalou entre a França e os EUA? A explicação reside em duas pequenas passagens de cada um dos documentos em análise. No caso francês, *«a possibilidade de uma acção preemptiva poderia ser considerada... (e voltemos à versão original) ...dès lors qu’ une situation de menace explicite et avérée serait reconnue»*³⁹. Enquanto isso, o NSS dos Estados Unidos defende que *«...tomando a acção antecipatória para nos defendermos, ainda que a incerteza subsista tanto sobre o tempo como sobre o local do ataque inimigo»*⁴⁰. Portanto, na nova doutrina estratégica norte-americana, prevê-se a possibilidade de desencadear um acção preemptiva, empregando a força letal, no âmbito da “prevenção”, isto é, antes da ameaça se poder configurar como eminente – tal como fez Israel em 1981 quando bombardeou o reactor nuclear de Osirak. Pelo que a “preempção” evolui, assim, de uma estratégia defensiva para uma estratégia ofensiva. No caso da França e de muitos outros países, a possibilidade de actuar preemptivamente depende da constatação e reconhecimento de uma evidente ameaça directa e eminente, continuando a acção preemptiva no quadro de uma estratégia essencialmente defensiva.

Ora, estas divergências sobre o conceito de “ameaça eminente” e sobre o recurso preventivo a acções preemptivas foram bem manifestas na crise em torno do Iraque. Em grande medida, a intervenção militar da Coligação no Iraque foi motivada pela convicção de que, se Saddam dispusesse de armas de destruição massiva – sendo que, comprovadamente, antes já as possuía e utilizara – isso constituía uma séria ameaça para a segurança mundial, em particular para alguns dos seus vizinhos (Irão, Koweit, Israel e Arábia Saudita) e para os EUA (neste caso por via de grupos terroristas), em virtude das intenções perversas de Saddam. Por isso, ainda que subsistissem dúvidas sobre a existência e o paradeiro dessas armas, Washington resolveu actuar “preemptivamente” – mesmo sem uma autorização expressa do CS das Nações Unidas - para “prevenir” que o regime de Saddam pudesse vir a dispor delas. Daí o ênfase americano e britânico na parte da resolução 1441 do CS das Nações Unidas que exigia que Saddam “provasse” ter-se desfeito de todo esse tipo de armamento, e que para sua verificação cooperasse incondicionalmente com os inspectores das Nações Unidas e da

³⁸ *Loi de Programmation Militaire de la France 2003-2008*, Chap. 3, «Les fonctions stratégiques», in www.defense.gouv.fr. Sublinhados do autor.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ *US National Security Strategy*, op. cit. Ver citação original no ponto anterior deste texto.

AIEA, sob pena de «sofrer sérias consequências» (como referia a fórmula ambígua da mesma resolução). Ao invés, não reconhecendo no Iraque de Saddam uma ameaça directa e eminente (ainda que admitindo a possibilidade dele dispor dessas armas) o eixo franco-alemão, a Rússia, a China e outros, para poderem equacionar sob qualquer forma o uso da força, consideraram, na prática, que cabia aos EUA “provar” que Saddam era uma ameaça eminente, nomeadamente através da demonstração inequívoca da sua posse ilegal de armas de destruição massiva – ao arrepio do que requeria o texto da resolução 1441 que aprovaram –, e insistiram na prossecução das inspecções até se provar, de facto, se Saddam tinha ou não tinha ao seu dispor essas armas. As considerações opostas, de um lado e do outro, levaram ao impasse que conhecemos.

Com efeito, é extraordinariamente complexo colocar a nova amplitude das acções preventivas/preemptivas e o renovado conceito de “ameaça eminente”, tal como são concebidas pela nova doutrina estratégica norte-americana em consequência do 11 de Setembro, no âmbito do Direito Internacional e da legitimidade por via das Nações Unidas. Não só porque isso depende de uma delicada análise caso a caso, mas também porque as percepções das ameaças e do seu carácter “eminente” são distintas para cada uma das potências. Curioso é que, à luz dos últimos acontecimentos, podemos admitir que a situação é hoje, sobre esta matéria, ainda mais ambígua. Na verdade, depois de elaborar uma nova doutrina estratégica que alargou as possibilidades de recurso às acções preventivas e preemptivas – tendo na sua mira, muito particularmente, o Iraque –, os Estados Unidos invocaram as sucessivas violações iraquianas de várias resoluções das Nações Unidas para “punir” o seu comportamento, mas actuaram preemptivamente no Iraque mais contra o regime do que em função da ameaça proveniente da sua posse de armas de destruição massiva - cuja existência, afinal, ainda não se comprovou...

Independentemente de outras considerações que possamos fazer sobre a crise iraquiana, vale a pena recordar uma passagem fundamental do NSS dos EUA, e que raramente é referida: *«The United States will not use force in all cases to preempt emerging threats, nor should nations use preemption as a pretext for aggression (...) The reasons for our actions will be clear, the force measured, and the cause just.»*⁴¹.

Uni-Multilateralismo e “coligações de vontade” ou “coligações flutuantes”

A crise em torno do Iraque levou muitos a defender que os EUA optaram decisivamente pelos “unilateralismo”, uma vez que, deliberadamente, marginalizaram e ultrapassaram as Nações Unidas. No entanto, convém recordar que são inúmeros os casos em que se usou a força contra a independência política e a integridade territorial dos Estados, sem que tivesse havido autorização do CS das Nações Unidas, e que não podem ser colocados numa concepção razoável de legítima defesa. Anthony Clark Arend elaborou a seguinte lista: a acção da URSS na Checoslováquia (1948); a invasão da Coreia do Sul pela Coreia do Norte (1950); as acções dos Estados Unidos na Guatemala (1954); a invasão do Egipto por forças de Israel, França e Reino Unido (1956); a invasão da Hungria pela URSS (1956); a “invasão da Baía dos Porcos”, em Cuba, apoiada pelos EUA (1961); a invasão de Goa pela Índia (1961); a invasão da República Dominicana pelos Estados Unidos (1965); a invasão da Checoslováquia pelas tropas do Pacto de Varsóvia (1968); a acção árabe na “Guerra dos Seis Dias” (1973); as acções norte-vietnamitas contra o Vietname do Sul (1960-1975); a invasão vietnamita do Kampuchea (1979); a invasão soviética do Afeganistão (1979); a invasão do Uganda

⁴¹ US National Security Strategy, Chap. V, op. cit

pela Tanzânia (1979); a invasão das Falklands britânicas pela Argentina (1982); a invasão americana de Granada (1983); a invasão americana do Panamá (1989); a invasão do Koweit pelo Iraque (1990); e a intervenção da NATO contra a Sérvia, por causa do Kosovo (1999)⁴². A esta lista não resisto a acrescentar, no mínimo, a invasão de Timor-Leste pela Indonésia (1975). E poderíamos ainda acrescentar outros numerosos casos como aqueles, actos de intervenção em assuntos internos, e acções cobertas e secretas. Na verdade, todas as grandes potências já usaram a força em violação da Carta das Nações Unidas. Serve isto apenas para salientar que a intervenção anglo-norte-americana no Iraque não é um caso excepcional. Pelo que não se pode extrapolar daí, simplesmente, uma “viragem unilateralista” dos Estados Unidos. Também não significa, entenda-se, que Washington não procure essa via, sempre que considera que os seus interesses vitais estão em jogo. A maior parte dos países age, na realidade, tanto unilateralmente como multilateralmente. Mas quanto maior for a área de influência estratégica de uma potência e maiores forem as suas capacidades, maior é também a tendência para agir unilateralmente e maior o número de países e respectivos interesses afectados. Este é o dilema em relação à hiperpotência.

Na realidade, na estratégia dos EUA, o unilateralismo e o multilateralismo não se excluem mutuamente, prosseguindo a fórmula “multilateralismo quando é possível, unilateralismo quando é necessário”⁴³. Com efeito, mesmo as intervenções consideradas “unilaterais” dos EUA na última década, não o foram no sentido restrito do termo: no Haiti, na Somália e na Bósnia ocorreram a coberto das Nações Unidas; no Kosovo, foram acompanhados pelos restantes países NATO; no Afeganistão, se optaram militarmente por ir apenas com os seus aliados britânicos, angariaram antes uma impressionante coligação internacional contra o terrorismo que, desde logo, isolou o regime talibã, dispuseram do apoio da NATO – que previamente, a 12 de Setembro, tinha invocado, pela primeira vez na sua história de mais de meio século, o dispositivo de defesa colectiva do artigo 5º -, e obtiveram uma resolução no CS das Nações Unidas que, na prática, legitimou o seu direito à legítima defesa; enfim, no próprio Iraque, os EUA invocaram a ambígua resolução 1441 do CS da ONU, tiveram a colaboração militar de outros países, e angariaram uma coligação de apoiantes (44 países, segundo a Casa Branca!) que politicamente aliviasse o fardo.

Em bom rigor, «em vez da pesada arquitectura de alianças herdada do tempo da guerra fria, os responsáveis norte-americanos passaram a preferir as “coligações flutuantes”, definidas caso a caso, para cada missão específica» da campanha contra as novas ameaças, «de modo a ultrapassar as limitações inerentes aos mecanismos e alianças multilaterais formais», como refere Carlos Gaspar⁴⁴. Numa fórmula inovadora, “as missões determinam as coligações”. Quem quiser seguir os Estados Unidos nestas missões, adere às “coligações de vontade”. Os exemplos sucedem-se: uma “coligação” na campanha contra o Afeganistão talibã, outra na luta contra o terrorismo pan-islâmico, outra na campanha militar contra o Iraque, outra “coligação” com vista à resolução da questão na Palestina, outra para resolver pacificamente o problema norte-coreano, outra para pressionar o Irão a desistir do seu programa nuclear, outra na luta contra a proliferação das armas de destruição massiva... Bem podemos dizer que é o uni-multilateralismo na sua plenitude.

⁴² Anthony Clark Arend, “International Law and the Preemptive Use of Military Force”, in *The Washington Quarterly*, Spring 2003, p. 100.

⁴³ A este propósito ver João Marques de Almeida, “Hegemonia Americana e Multilateralismo”, in *JANUS* 2003, op. cit., pp. 106-107.

⁴⁴ Ver Carlos Gaspar, “O regresso do Realismo”, in *JANUS* 2003, op. cit., pp. 104-105.

Convém, todavia, salientar alguns exemplos deste uni-multilateralismo. Um deles é *Proliferation Security Initiative* (PSI), formalmente anunciado a 31 de Maio de 2003, na Polónia. É uma “coligação” informal que conta, por enquanto, com 11 países – Alemanha, Austrália, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Holanda, Polónia, Portugal e Reino Unido – e cujo objectivo é a “interdição preemptiva da proliferação”. Depois de três encontros (Madrid, em Junho; Brisbane, em Julho; e Paris, em Setembro), o PSI já começou a efectuar exercícios de treino e os seus membros lançaram uma campanha para obterem a adesão de novos países costeiros da Ásia e do Médio Oriente⁴⁵.

Outro exemplo que podemos citar é a novíssima NATO Response Force (NRF). Lançada na Cimeira da Aliança de Praga, em Novembro de 2002, a NRF foi concebida como uma unidade de grande flexibilidade, extraordinariamente bem equipada tecnologicamente e com grande poder de fogo, de alta prontidão, e com elevada interoperabilidade e integração das componentes aérea, terrestre e marítima, com o objectivo de mais eficazmente poder enfrentar as actuais ameaças assimétricas. Em 2006, quando se alcançar a Capacidade Operacional final, a NRF terá um contingente de 21,000 militares, deverá estar disponível em cinco dias e ser auto-sustentável por um período de 30 dias, sendo as suas forças deslocadas rapidamente “para onde quer que sejam necessárias”, sustentando operações a grande distância, incluindo teatros onde possam enfrentar armas químicas, biológicas e nucleares⁴⁶.

Igualmente ilustrativo deste uni-multilateralismo é a forma como os EUA vêm lidando com os outros dois membros integrantes do “eixo do mal”, o Irão e a Coreia do Norte, como que demonstrando que o Iraque foi um caso excepcional. Ao mesmo tempo que os Estados Unidos impõem sanções e ameaçam implicitamente recorrer à força para impedir que o Irão e a Coreia do Norte disponham de armas nucleares e para que desistam dos seus programas nucleares de armamentos e de tecnologia míssil, mantendo uma política de exibição da força militar e até de subversão ou mudança dos regimes, as suas estratégias nos dois casos passam por um “approach” diplomático multilateral tradicional – quer em articulação com outras potências quer com as instituições de regulação internacional, Nações Unidas e AIEA - destinadas a alterar o comportamento de Teerão e de Pyongyang e a uma resolução pacífica dos diferendos.

Mas o caso mais evidente deste uni-multilateralismo que vimos descrevendo, é a relação dos Estados Unidos com as Nações Unidas. A verdade é que, podendo actuar, e fazendo-o, por vezes, unilateralmente, os Estados Unidos também procuram os benefícios do multilateralismo. Ora, as Nações Unidas são a instituição multilateral por excelência. Neste organismo, como noutros, os norte-americanos procuram o “poder da legitimidade”, uma vez que actuar em nome do Direito e da “Comunidade Internacional” é preferível a agir em nome da segurança nacional. Por outro lado, articular políticas e estratégias no âmbito do multilateralismo, permite aos EUA maximizar o seu “soft power”, isto é, atraindo e persuadindo outros a adoptar a agenda norte-americana⁴⁷. Finalmente, somente através de mecanismos verdadeiramente multilaterais, em particular sob a alçada de um organismo com a autoridade das Nações

⁴⁵ Ver, a este respeito, “The Proliferation Security Initiative – An Interdiction Strategy” in *Strategic Comments*, IISS, vol.9, nº 6, Agosto de 2003, edição electrónica em www.iiss.org.

⁴⁶ Apesar de estarem conceptualmente definidos o tipo de força, as capacidades, o calendário e a estrutura de Comando da NRF, permanece alguma ambiguidade sobre as suas missões, o que revela as divergências euro-atlânticas sobre a amplitude das “acções preventivas/preemptivas” que uma força como a NATO Response Force deverá desempenhar.

⁴⁷ Ver Shashi Tharoor, “Why America Still Needs the United Nations” in *Foreign Affairs*, September/October 2003, edição electrónica.

Unidas, é que se podem assumir como globais certos desafios e certas ameaças, bem como partilhar os custos financeiros e políticos de projectos de estabilização. É em virtude destas vantagens, e não porque os Estados Unidos simplesmente rejeitem o unilateralismo em benefício do multilateralismo, que Washington joga muito das suas estratégias nos mecanismos e procedimentos das Nações Unidas.

É isso que justifica que, tendo actuado “unilateralmente” contra o Iraque – uma vez que as outras potências não permitiram que o fizessem sob a alçada das Nações Unidas –, os Estados Unidos sempre mantivessem a via aberta para o envolvimento da ONU. Mesmo assim, só agora, alguns meses depois de o Presidente Bush ter declarado “o fim das grandes operações militares” no Iraque - e depois de o número de “baixas” entre os militares norte-americanos ter ultrapassado as 300 (a maior parte já na fase de “estabilização”) e de a Casa Branca ter pedido ao Congresso um orçamento adicional de 87 biliões USD (66 biliões USD para apoiar as operações militares em curso no Iraque, Afeganistão e outros envolvimento da “guerra contra o terrorismo”; 21 biliões USD para a assistência à reconstrução do Afeganistão e do Iraque), pedido que se sucede aos 70 biliões USD suplementares aprovados em Abril – é que as Nações Unidas estão de novo no centro do debate sobre o futuro do Iraque e dos regimes de não-proliferação. Para benefício de todos, incluindo os Estados Unidos...

Conclusões

«No Nation can build a safer, better world alone»

US National Security Strategy, Setembro de 2002

O novo recorte geopolítico mundial decorre dos efeitos provocados por dois acontecimentos “detonadores” - o final da guerra fria e o 11 de Setembro - e por um outro “revelador” - a crise iraquiana. Os factos “detonadores” conduziram a alterações substanciais na estrutura de poder mundial, na medida em que os Estados Unidos encararam o fim do confronto bipolar e, posteriormente, a “guerra contra o terror”, como oportunidades para expandirem o seu alcance estratégico. A crise em torno da intervenção militar no Iraque, por seu lado, serviu sobretudo como “reveladora” da realidade das relações de poder e de força.

A posição ímpar dos Estados Unidos no topo da hierarquia da estrutura de poder mundial gera inevitavelmente tendências unilateralistas, desde logo porque “podem agir sozinhos” - a lógica geopolítica dita que queiram preservar o máximo de capacidade para o fazer. Para os EUA, porém, o unilateralismo e o multilateralismo não se excluem mutuamente, são até complementares. A dificuldade reside, pois, em encontrar o exacto equilíbrio que permita, por um lado, associar ao poder da força o poder da legitimidade e, por outro, envolver nas decisões sobre as grandes questões globais as outras potências, nomeadamente os seus aliados, sem alienar a defesa dos seus interesses vitais. Ora, tal equilíbrio não é compatível com o atropelo do Direito Internacional e das organizações internacionais sempre que os seus parceiros e aliados coloquem reticências aos seus intentos. Como estratégia adequada, os EUA têm de acentuar o poder colectivo e uma arquitectura de segurança assente na cooperação numa escala sem precedentes, sob pena de verem declinar apoios na guerra contra o terror. Afinal, são os próprios a

reconhecer que «nenhuma Nação pode construir um mundo melhor e mais seguro, sozinha».

Para as outras potências, o dilema no relacionamento com a hiperpotência é igualmente muito delicado: não podendo coagir os Estados Unidos em virtude do seu enorme poderio militar, tudo o que possam fazer no sentido de contrariar a determinação dos dirigentes norte-americanos - sobretudo quando se sentem apoiados pela sua população e quando estão em jogo interesses nacionais vitais - pode aumentar nestes a preferência por processos unilaterais. Por isso, potências como a União Europeia, a Rússia e a China, implementam simultaneamente estratégias anti-hegemónicas - embora o façam de forma bem distinta e não coordenada entre si - e, por outro lado, destinadas a “multilateralizar” os Estados Unidos. Neste sentido, encaram os Tratados, as Convenções, o Direito Internacional e os mecanismos multilaterais formais como o principal meio de “contenção” dos EUA, e sobretudo o Conselho de Segurança das Nações Unidas como forma de os “multilateralizar”. Para aquelas potências, por vezes, o “multilateralismo” aparece quase como um fim em si mesmo, na relação com Washington.

Os dilemas no relacionamento com os Estados Unidos assumem particular acuidade no caso da Europa, porquanto estão em causa quer as relações transatlânticas, ou seja, entre Aliados, quer também as relações entre os países europeus. Como estratégia adequada no relacionamento com a hiperpotência, a Europa deve ter por objectivo impedir que a “águia voe sozinha”, tentando influenciar as suas decisões e utilizando aqui plenamente o seu tão auto-apreciado *soft power*. Ora, tal é incompatível com um espírito de cruzada anti-americana, bem como com a crescente disparidade de forças e de capacidades, com a persistência de diferentes percepções sobre as ameaças e acerca das estratégias para lhes fazer face. O que está em causa é a coesão do “mundo Ocidental”, que até aqui tem sido fundamental para a segurança e a estabilidade na Europa e no mundo. «*Certamente todos concordamos...*», como defendeu Condoleezza Rice citando o Chanceler Alemão Gerhard Schroder, «*...que apenas queremos um pólo na política global em prol do qual nos orientamos, o pólo da liberdade, da paz e da justiça*»⁴⁸.

⁴⁸ Condoleezza Rice - conselheira para a Segurança Nacional do Presidente Bush, citando o Chanceler Alemão Gerhard Schroder - ao terminar o seu discurso *Responsibilities of Freedom* no International Institute of Strategic Studies (IISS), Arundel House, Londres, a 26 de Junho de 2003.