

---

A «NOVA ORDEM» INTERNACIONAL

---

*Raul François R. C. Martins*

---

## A «NOVA ORDEM» INTERNACIONAL (\*)

---

### 1. *Ruptura e Continuidade*

É muito frequente, nos nossos dias, ouvir-se ou ler-se que a velha ordem internacional, a que fora instituída em Yalta, terminou, e que uma nova ordem emerge dos seus escombros. Nos discursos de políticos responsáveis fala-se em nova era, e entre os analistas, alguns falam em fim da História, outros afirmam apenas o fim da guerra fria, outros, mais prudentes, limitam-se a apontar a extrema fluidez dos acontecimentos, a prevalência de grande instabilidade e imprevisibilidade contrapostas à estabilidade e previsibilidade dominantes até há pouco. Referida ao final dos anos 80, esta profunda alteração da ordem mundial é muitas vezes simbolizada com o derrube do muro de Berlim.

É costume caracterizar longos períodos da História das Relações Internacionais ligando a ordem prevalecente nessas relações, a definição dos seus agentes, e os grandes princípios de legitimidade subjacentes, aos termos dos acordos exarados em tratados internacionais que estabelecem as condições da Paz após uma guerra entre as potências dominantes. Assim se fala numa ordem estabelecida pelo congresso de Viena, que pôs termo às guerras napoleónicas, ordem essa que teria sido definitivamente destruída com a 1.ª Guerra Mundial, iniciando-se então uma nova ordem com base no tratado de Versalhes e na Liga das Nações, rompida esta nova ordem pela 2.ª Guerra Mundial, no fim do qual se gera a ordem que tem prevalecido desde então, baseada nos acordos de Yalta, de Postdam, e da Carta das Nações Unidas. Temos assim um ciclo que pode ser esquematicamente

---

(\*) Conferência proferida na «Semana de Estudos de Defesa», realizada na Universidade do Minho, em Braga, de 17 a 22 de Junho de 1991.

definido da seguinte forma: Guerra, solução diplomático-política desta, Paz ordenada a partir dos termos dessa solução diplomático-política, nova Guerra, nova solução diplomático-política, nova ordenação da Paz, etc. A primeira constatação que poderemos, então, desde já fazer é que a situação actual escapa a este ciclo, já que a afirmada substituição da ordem internacional estabelecida após a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial não precisou de uma 3.<sup>a</sup> Guerra. A menos que seja considerada tal a Guerra Fria, mas esta, em rigor conceptual, corresponde de facto a uma modalidade da Paz.

A «nova ordem» mundial, seja o que for que isso signifique ou venha a significar, representa, antes de mais, uma possibilidade que diversos autores e diferentes responsáveis políticos têm definido de modos também diferentes. Partem da percepção de uma ruptura na estrutura da ordem mundial que tem prevalecido. Mas como essa ruptura não resulta directamente de um grande conflito militar, não existe ainda, nem talvez venha a existir, um grande tratado ou conjunto de tratados que indiquem as grandes linhas dessa nova ordem.

De facto, a actual ruptura parece-me mais com o súbito estremececer de um edifício cujas estruturas de suporte foram sendo lentamente corroídas sem que se tenha percebido claramente a dimensão dos estragos. Uma série de linhas de força, de tendências, nos domínios social e económico, no âmbito do pensamento e no das coisas concretas, que foram actuando ao longo dos anos e estiveram na base de sucessivos fenómenos políticos que, por sua vez, actuaram entre si e com essas forças e tendências. Deste modo, grandes acontecimentos cujo impacto os transformaram em símbolos da ruptura, como o derrube do muro de Berlim, a democratização da Europa de Leste, a unificação da Alemanha, a guerra do Golfo, a democratização da Nicarágua, ou intervenções políticas e sociais como a «perestroika» de Gorbachev, o SDI de Reagan, a constituição na Polónia do «Solidariedade» e o papel de um papa polaco, todos tendo tido sem dúvida o seu importante papel nas profundas alterações que marcaram os últimos anos, tiveram atrás de si causas que vieram de muito mais longe, algumas, mesmo, do século XIX e até do início da Revolução Industrial, ou que se inserem profundamente nos tecidos sociais das Unidades Políticas.

É que as ordens mundiais concebidas nos termos que atrás referinos padecem de duas ordens de limitações. Privilegiam os factores políticos,

pois como vimos a sua definição tem-se sempre referido aos termos exarados em acordos internacionais. E têm-se centrado na Europa. Deste modo, muito do que se passa fora do domínio dos acontecimentos políticos, bem como do espaço euro-americano-asiático, onde se instalou o que talvez possamos designar como «mundo de matriz cultural europeia», escapa ao controlo dos mecanismos estabelecidos, e, muitas vezes, também à atenção dos políticos e analistas. Acontece, porém, que a tendência, sobretudo após o fim da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, tem sido sempre no sentido de aumentar a influência, quer das dimensões social e económica, que cada vez mais não só condicionam como até chegam a comandar a política, quer dos acontecimentos fora daquela área da matriz cultural europeia, os quais, também cada vez mais, vão escapando à capacidade de controlo, e até de influência, das grandes Potências que se inscrevem naquela matriz. As tentativas baldadas que desde a conferência de Argel em 1973 têm sido feitas pelo movimento dos «não alinhados» para a criação de uma nova ordem económica mundial bastariam para nos lembrar que, pelo menos desde os anos 70, para além de uma ordem política, também se pode falar de uma ordem económica que estrutura e organiza amplo sector das Relações Internacionais.

Assim sendo, o que se tem verificado não será tanto uma ruptura, mas mais exactamente uma nova aceleração na onda de mudanças que vem dominando não apenas o mundo de matriz cultural europeia mas o mundo inteiro, desde o início da revolução industrial, a qual se vem tornando avassaladora, arrancando alguns dos obstáculos ao seu percurso, transmitindo assim a ideia de ruptura. Mas, tal como as torrentes, ao romper obstáculos aquela onda de mudança terá ganho mais força e novos contornos. Será possível entrevermos quais?

Vamos tentar alinhar algumas reflexões a esse respeito, para o que procuraremos primeiro identificar as principais dinâmicas subjacentes a esse grande movimento universal de mudança, bem como os sobressaltos, que se vão formando no seu percurso, ou seja, grandes linhas de força e tipos de conflito. Passaremos depois a tentar uma muito larga panorâmica da situação mundial tal como se apresenta hoje, para, à guiza de conclusões, tentar identificar alguns dos que se nos parecem apresentar como novos elementos de uma ordem internacional.

## 2. As grandes linhas de força

Dissemos há pouco que a ordem possível do sistema das Relações Internacionais, sendo sugerida e até certo ponto alicerçada por tratados e acordos políticos, tentava enquadrar realidades sociais mais fortes e profundas, cuja lenta mas pertinaz acção, dentro e fora das Unidades Políticas, acabava sempre por criar novas situações que escapavam àquele enquadramento.

Essas acções continuadas, capazes de influenciar profundamente o devir dos acontecimentos de uma forma de certo modo desligada da vontade das pessoas ou da sua capacidade de intervenção, podem encontrar-se, julgamos, em três domínios da vida colectiva, profundamente interrelacionados.

Em primeiro lugar, no domínio da vida material, sob a forma de linhas de força <sup>(1)</sup> ou tendências profundas que, geradas pelas resultantes dos comportamentos nas diversas colectividades humanas, feitas do encaidamento ininterrupto de fenómenos concretos, vão criando situações que condicionam as acções colectivas e a liberdade dos decisores políticos. Estão neste caso os crescimentos exponenciais do desenvolvimento tecnológico, dos saldos demográficos, e das trocas e das relações, o segundo em larga medida consequência do primeiro e o terceiro dos outros dois, todos desigualmente repartidos na sua expressão e nos seus efeitos, conjugando-se num quadro que, consoante essa repartição, permite perceber a desigual distribuição da riqueza e do Poder, bem como sugerir linhas de conflito potencial. Estas três grandes linhas de força criaram a nova realidade do nosso século que é o sistema mundial unificado das Relações Internacionais, estendendo a rede complexa das interdependências a um globo encolhido. Com elas intimamente relacionada, surge uma quarta linha de força que me parece importante salientar, também ela exponencial, universal, e desigualmente repartida, que é a da progressiva degradação do ambiente físico, a qual inclui o consumo dos recursos finitos.

---

(<sup>1</sup>) A hipótese de linhas de força actuando sensivelmente nos termos que aqui defino tem sido posta por diversos autores, como Braudel, por exemplo, embora não exactamente com esta mesma caracterização. Constituem, na realidade, como que um «motor» da História, alternativo da «luta de classes» proposta nesse sentido por Marx, e, em minha opinião, muito mais credíveis nesse papel.

Em segundo lugar, no domínio do pensamento, sob a forma de religiões, ideologias, nacionalismos, racismos, ideias força, formando conjuntos de orientações que interagem com os quadros mentais de referência, as hierarquias de valores, as noções morais, os princípios de legitimidade, e deste modo, pela conquista das almas de porções crescentes das populações, vão adquirindo o poder de condicionar comportamentos colectivos e decisões políticas. A força das religiões e as paixões violentas dos racismos desde sempre, os sentimentos nacionalistas e as ideologias político-sociais desde o século XIX, têm desempenhado papel fundamental tanto na organização como no funcionamento dos sistemas geopolíticos. Após a Segunda Guerra Mundial, a oposição de duas ideologias, modelos alternativos para o desenvolvimento das sociedades industriais, a comunista e a capitalista, e a afirmação de três ideias força, a do direito dos povos à autodeterminação, a da recusa da guerra como forma legítima de resolver conflitos internacionais, a da aceitação da revolução como forma legítima de resolver conflitos internos, (2) têm sido dominantes. Justamente, a atenuação da importância daquela oposição ideológica, dando lugar ao ressurgir dos fundamentalismos religiosos e das reivindicações nacionalistas, constitui um dos elementos indiciadores da alteração da ordem mundial que vem sendo anunciada.

Em terceiro lugar, no domínio da fenomenologia política ou político-social, certos actos ou acontecimentos marcantes, produtores de efeitos diferidos no tempo, os quais se vão acumulando quase insensivelmente até que, subitamente, vêm a provocar modificações espectaculares no sistema das relações internacionais, as quais ou excedem as expectativas iniciais, ou por vezes chegam a ser inesperadas. É o caso da Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa, cuja influência nos acontecimentos internacionais desde o início da sua realização em Helsínquia em

---

(2) Estas três «ideias-força» não são as únicas que se vem dispondo numa espécie de ideário internacional, moral cosmopolita que os «mass-média» ajudam a formar, e, aqui e além, as formulações jurídicas vêm acolhendo, mas parecem-me aquelas que, neste momento, são mais influentes no funcionamento do Sistema Internacional. Todas três têm origem na Europa, filiando-se directamente nas correntes humanistas e iluministas, a primeira e terceira ligando-se aos princípios afirmados na Revolução Francesa e ao nascimento dos nacionalismos, a segunda aos movimentos pacifistas, tendo encontrado acolhimento na liga das Nações e na Carta das Nações Unidas. A conjugação delas contribui para a proliferação e relativo êxito das formas menores da violência armada.

1975, tem sido continuada e crescente, ou da subida ao poder de Gorbachev que, procurando dar expressão às necessidades de mudança do regime soviético, tem estado no centro da transformação da ordem mundial, ou dos acontecimentos conexos com a acção de Gorbachev, como a unificação alemão e a libertação dos Estados satélites da URSS, acontecimentos cujas consequências no futuro se adivinham certamente muito importantes mas ainda imprevisíveis. Poder-se-ia ainda referir outros acontecimentos, como o êxito da revolução iraniana liderada por Khomeini, que veio alterar profundamente os dados numa zona chave para os equilíbrios mundiais, e veio dar enorme força não só ao radicalismo shiita mas, de modo mais geral, a todos os fundamentalismos religiosos.

### 3. *Caracterização teórica dos conflitos*

Neste mundo percorrido pela onda de mudanças, que a tecnologia encurtou e sobrepujou, o homem, e as colectividades por ele formadas, permanecem violentos. A História continua, em todo o lado, a escrever-se com letras de sangue.

De certo modo, até poderá afirmar-se, como têm feito numerosos sociólogos<sup>(3)</sup>, uma certa omnipresença da violência, um fundo geral de conflitualidade, nas sociedades modernas. Esse fundo geral de conflitualidade estará intimamente ligado à própria velocidade da mudança, às sucessivas alterações, e à angústia e à anomia que em maior ou menor grau lhes estão associadas.

Neste sistema unificado coexistem sociedades culturalmente muito diferentes, em estádios de desenvolvimento e com modos de funcionamento muito diversos, tornando-se as assimetrias profundas no desenvolvimento e na distribuição das riquezas patentes aos olhos dos desfavorecidos<sup>(4)</sup>, onde alimentam revoltas, e aos dos privilegiados, onde criam má consciência. Por outro lado, a dificuldade, maior ou menor, das culturas dos diferentes povos em integrarem as inovações e se adaptarem, quer à rapidez das mudanças,

---

<sup>(3)</sup> Como, por exemplo, Julien Freund.

<sup>(4)</sup> O papel da crescente influência e difusão dos «mass-média», que constitui elemento importante da linha de força que referi como «crescimento exponencial das trocas e das relações», é de particular relevo nesse efeito.

quer às soluções estruturais, institucionais e tecnológicas, importadas de culturas alheias, constitui obstáculo sério a uma melhor distribuição da riqueza e acresce novos motivos de instabilidade ao fundo geral de conflitualidade que percorre o mundo.

Sobre este fundo geral da conflitualidade, potencialmente violenta, radicada na natureza humana e excitada pela velocidade da mudança, inseem-se os motivos tradicionais dos conflitos colectivos, que poderemos, muito esquematicamente, caracterizar em três grandes grupos <sup>(5)</sup>. Um primeiro grupo será constituído pelos conflitos que poderemos talvez designar por socio-políticos, relacionados com oposições ideológicas relativamente a sistemas de valores sociais e políticos, abrangendo disputas entre ditaduras e democracias, regimes civis e regimes militares, modelos de desenvolvimento capitalistas e socialistas, ou entre a difusão e a preservação de credos ou de idiomas e outros aspectos culturais. São normalmente conflitos no âmbito da política interna, relacionados com a conquista ou a partilha do Poder, mas não só os conflitos internos cada vez mais se ligam a influências externas, como também, todos o sabemos, este tipo de conflitos tem estado bem presente na cena internacional.

Um segundo grupo poderá ser designado por conflitos de hegemonia ou de influência, e relaciona-se com as tentativas das grandes Potências, ou de Potências regionais, para, através da superioridade política, económica, ou mesmo cultural, exercerem formas de controle no interior de outras Unidades Políticas. São, naturalmente, conflitos no âmbito das Relações Internacionais, mas que geralmente se comunicam com facilidade à acção política interna, tendendo, através da estratégia indirecta, a utilizar os conflitos do grupo anterior, e reflectindo-se, muitas vezes, nos do grupo seguinte.

Este, o terceiro grupo, abrangerá os geralmente graves conflitos territoriais, nas suas diversas formas, quer de disputas de soberania, quer de reivindicação de livre acesso a determinadas zonas do espaço terrestre ou hídrico, quer ainda de rectificações do traçado de fronteiras, conflitos esses muitas vezes relacionados com a disputa de recursos naturais, e normalmente referidos a direitos históricos muitas vezes controversos. Conflitos de carac-

---

<sup>(5)</sup> Esta caracterização foi inspirada, com adaptações pessoais, na que é desenvolvida em «Conflict Studies» n.º 230 «Conflicts in Latin America: Democratic Alternatives in the 1990's», por Victor Millan e Michael A. Morris.

terísticas claramente internacionais, podem tornar-se muito perigosos e susceptíveis de escaparem ao âmbito regional devido à proliferação de armamentos e de tecnologias militares, em especial das armas de destruição maciça e dos mísseis.

Ao lado destas formas de conflito tradicionais, outros tipos de conflito, com novos contornos ou nova importância, começam a emergir e poderão tornar-se dominantes já no decurso desta década. Trata-se, antes de mais, de ameaças difusas ou dispersas, e de riscos crescentes que, em determinadas circunstâncias dão ou podem dar origem a verdadeiros conflitos, tanto nacionais como internacionais.

Incluem-se nesta referência, desde logo, todas as formas de conflito que se podem relacionar com as variações demográficas, isto é, fluxos de emigração clandestina, alterações do peso relativo entre comunidades etnicamente diversas no seio da mesma Unidade Política, rejeição ou marginalização de emigrantes ou de refugiados e acções violentas com eles relacionadas, instabilidade político-económica em países de crescimento demográfico acelerado devido à incapacidade para integrar adequadamente as populações jovens, etc. Incluem-se também todos os conflitos ligados à degradação do meio ambiente físico, bem como ao que se poderá considerar excessivo consumo de determinados recursos naturais finitos, de que são exemplo as disputas devidas à poluição e, ou, ao aproveitamento de águas comuns, as devidas à sobrepesca, as relacionadas com a partilha e exploração de jazigos de recursos minerais de grande importância estratégica, ou com o acesso a esses recursos, ou, de forma menos directamente conflitual mas podendo em certos casos, entendidos como pondo em causa o bem estar mundial, dar origem a pressões diplomáticas, ou mesmo, eventualmente, político-económicas, a destruição de grandes áreas florestadas, a poluição atmosférica em certas zonas, provocando chuvas ácidas em outras, a poluição radioactiva, o efeito de estufa, a destruição da camada de ozono, etc. Incluem-se, ainda os conflitos devidos à produção e tráfico de drogas, ao terrorismo, e ao crime organizado, actividades intimamente ligadas entre si, e misturadas em redes internacionais, envolvendo a cumplicidade de certos Estados.

Todos estes diversos tipos de conflito e respectivas ameaças, quer os tradicionais, pelos riscos acrescidos que a instabilidade reveste num mundo crescentemente interdependente, quer os outros, pelas suas próprias caracte-

terísticas intrínsecas, implicam estrita colaboração entre os Estados. Os do primeiro grupo implicam também a disponibilidade de forças militares susceptíveis de serem projectadas em qualquer ponto do Globo, em tempo útil e com capacidade de intervenção eficaz, desempenhando papel dissuasor e estabilizador pelo conhecimento da sua existência e da vontade política de as utilizar, se necessário, e, eventualmente, papel corrector quando utilizadas. A existência dessas forças implicará por sua vez a existência de Grandes Potências que as possam manter e accionar, as quais funcionarão assim como verdadeiros pólos em torno dos quais se organiza o Poder Mundial. Implicará também, para dar a desejável legitimidade a uma acção que se pretende possa ser estabilizadora, a existência de centros de concertação internacional, como a ONU, a OUA, a OEA, a ASEAN, a ANZUS, a CCG, a Liga Árabe, etc, ou outros eventualmente a criar. A maior intervenção e o mais eficaz funcionamento dessas instâncias internacionais, bem como a efectiva subordinação à legitimação por elas da actuação das forças projectadas pelas Grandes Potências, seriam, sem dúvida, aspectos inovadores.

Quanto ao segundo grupo de conflitos, a sua resolução implica alterações culturais e tecnológicas lentas, mas indispensáveis, além da acção colectiva dos Estados, de forma concertada e urgente. Uma coisa e outra apresentam-se também como aspectos inovadores de uma possível futura «Nova Ordem Mundial».

#### 4. Os vários «Mundos»

O Mundo condicionado pelas grandes linhas de força que tentamos descrever, e atormentado não só por todos os demónios da violência que sempre o têm afligido, como também por alguns novos, é ainda, em grande parte, o Mundo da ordem internacional saída de Yalta, de Postdam, da carta das Nações Unidas, da conferência de Bandung. Estes tratados estabeleceram aspectos formais, sobretudo políticos, que de uma forma larga e frouxamente estruturante, têm vindo a permitir uma certa estabilidade e uma certa previsibilidade dos acontecimentos na cena internacional. Essa ordem caracterizava-se essencialmente por uma espécie de co-liderança

das duas Superpotências, as irmãs inimigas segundo a célebre frase de Aron, que tacitamente reconheciam uma à outra zonas de interesse essencial reservadas à influência de cada uma, onde o risco de intervenção directa da outra era demasiado elevado, e áreas abertas à sua mútua competição, onde aquela intervenção era aceite, podendo estas funcionar como peças de um jogo geoestratégico de âmbito mundial, entre dois blocos, no confronto Leste Oeste que opunha duas ideologias, ambas propostas de organização sócio-política para o desenvolvimento. A divisão da Europa e da Alemanha eram pressupostos deste jogo, e a OTAN e o Pacto de Varsóvia, materializações principais da oposição subjacente, eram ao mesmo tempo elementos estabilizadores. A ONU constituía, simultaneamente, um palco e uma válvula de segurança.

Com a onda de descolonizações que se seguiu ao fim da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, em arte ligada à ideia força da autodeterminação dos povos, uma certa perturbação foi introduzida na ordenação do Sistema, mas rapidamente se foram encontrando novas formas de acomodação. Após a conferência de Bandung, e da constituição do movimento dos não alinhados, nos anos sessenta, a leitura dos acontecimentos no Mundo pôde fazer-se a partir de dois eixos: os confrontos Leste-Oeste, e Norte-Sul. Ambos complexos, ambos evoluindo de forma irregular, entrecruzaram-se na ONU. Entretanto, a constituição da CEE e a lenta mas progressiva afirmação da sua realidade como agente das relações internacionais, sobretudo no domínio da economia, a emergência do Japão e da Alemanha como gigantes económicos, a ruptura ideológica e política entre a China e a URSS, as diligências para a modificação da ordem económica mundial e os acordos de Lomé, os choques petrolíferos dos anos 70, o alastramento das multinacionais, etc, foram outros tantos acontecimentos em parte perturbadores da ordem internacional, em parte sustentadores, na medida em que foram sendo incorporados, com êxito, nessa ordem, que um grande número de organizações internacionais entre Estados, entre empresas, entre instituições, em contínua proliferação, também tem ajudado a manter.

Mas, como referimos já, sob esta ordem aparente, forças profundas se mantêm activas e aumentam constatemente o seu impacto. O desenvolvimento tecnológico, o crescimento demográfico, a expansão das trocas, o agravamento das agressões ao ambiente, vão definindo lentos mas inevitá-

veis ajustamentos num panorama mundial muito complexo, que tentarei caracterizar agora segundo três parâmetros, os quais me parecem válidos como linhas de análise da realidade mundial, não apenas para o momento actual mas desde o fim da Segunda Guerra. São eles o que designarei por evolução dos meios militares, por competição económica, e por divisão geoestratégica fundamental.

A evolução dos meios militares, resultante directa do desenvolvimento exponencial da tecnologia, tem contribuído decisivamente para a caracterização dos conflitos e tem sido marcada por quatro linhas de evolução paralelas e complementares, a das armas nucleares, a dos mísseis, a dos sistemas electrónico-informáticos, e a das armas e sistemas de armas convencionais, as quais têm vindo a revolucionar o poder de destruição, a velocidade, alcance e precisão da colocação desse poder, e as capacidades de aquisição de informações, de vigilância do campo de batalha, de comunicações, comando e controlo. Logo desde os anos cinquenta, através do tremendo poder destruidor do átomo, essa evolução introduziu elementos completamente novos na estratégia e na política, conduzindo a duas profundas alterações. Por um lado, à concepção de um novo tipo de Paz, a Paz do terror ou da impotência, praticamente imunizando determinados territórios contra a guerra internacional, os territórios ditos «santuarizados», e por outro à crescente tendência para a prevalência da estratégia indirecta sobre a directa, das guerras menores e das crises sobre as guerras convencionais, introduzindo nestas também uma tendência clara para que, quando ocorram, sejam limitadas.

A partir de um determinado momento, uma outra evolução, cujo início se poderá talvez reconduzir aos anos setenta, mas que se veio a desenvolver nos anos oitenta, foi a da proliferação crescente de indústrias militares, de armas de destruição maciça, e de mísseis entre os países do chamado terceiro mundo, tornando assim um número crescente destes mais livres do controle das grandes Potências que lhes forneciam o armamento, e potencialmente mais perigosos os conflitos regionais em que esses países se encontram envolvidos ou venham a envolver. A recente guerra do Golfo é um exemplo claro desse tipo de perigos.

O segundo parâmetro é o da competição económica. Esta é um facto permanente e natural. A razão pela qual a elegi nesta análise como um dos parâmetros orientadores da perspectiva que tento esboçar é a de ela se ter

vindo a tornar uma alavanca poderosa para a transformação da ordem antiga numa qualquer nova ordem, em que as regras e os comportamentos económicos serão certamente ainda mais importantes do que já vêm sendo hoje. A sua crescente importância na definição da ordem mundial está aliás subjacente às opiniões dos analistas que, desde há anos, vêm afirmando a transformação do sistema mundial de bipolar para multipolar, e deve-se não só ao alargamento multiforme dos factores nela envolvidos, por força do crescimento exponencial das trocas e das relações, como também à importância central que essa competição vem assumindo, quer no desempenho das configurações do Poder em tempo de Paz, quer no jogo das pressões e influências que enformam a estratégia indirecta. A produtividade, resultante directa da evolução tecnológica, da qualificação dos trabalhadores e da capacidade de iniciativa, organização e planeamento das empresas e dos empresários, bem como da capacidade da sociedade como um todo para inovar e para aceitar a inovação, é o elemento central na competição económica. Mas todas aquelas características que concorrem para a produtividade se encontram na charneira entre a economia e a estrutura socio-política, e todas elas são melhor conseguidas em ambiente de liberdade. Aquela que está sendo talvez a maior mudança deste fim de século, o recuo mundial do comunismo, tem sem dúvida como uma das suas principais razões a derrota da economia planificada.

O terceiro parâmetro que escolhi, a divisão geoestratégica fundamental, é um pouco o retrato geográfico do resultado dos parâmetros anteriores. Devido à evolução dos armamentos, mas, sobretudo, em função da arma nuclear e do confronto ideológico Leste-Oeste, criou-se uma vasta zona geográfica no hemisfério Norte, abrangendo os territórios dos países da OTAN e do Pacto de Varsóvia, e, por arrastamento, também os do resto da Europa, o Japão, e a China, no interior do qual a guerra internacional seria altamente improvável, permanecendo porém perfeitamente possível e acontecendo no resto do Mundo. Este aparece assim dividido em duas zonas, a da guerra improvável e a da guerra permanente. Por outro lado, verifica-se que o Mundo se pode também considerar dividido em países ricos e desenvolvidos e países pobres e subdesenvolvidos, os primeiros constituindo o que Sauvy designou por Primeiro Mundo, os segundos o que ele

designou por segundo e terceiro mundos<sup>(6)</sup>, não se sobrepondo exactamente os dois desenhos, mas verificando-se que a maior parte dos países do primeiro e do segundo Mundos se encontram na área da guerra improvável, coincidindo praticamente todo o terceiro Mundo, com a área da guerra permanente.

Neste terceiro Mundo, muito diversificado, vivem cerca de 3/4 da população total do planeta, com um PNB per capita que, para a maior parte deles, 60 por cento da população mundial, ronda a média dos 350 dólares, ou seja, 30 a 50 vezes menos que a média dos países desenvolvidos, onde o crescimento da população se aproxima da taxa zero, enquanto naqueles países muito pobres chega a atingir mais de 3 por cento ao ano, o que conduz à duplicação em cerca de 20 a 25 anos.

Estes números bastam para dar uma ideia do esforço gigantesco que será necessário para aproximar estas populações do nível de vida dos países desenvolvidos, e permitem alicerçar opiniões de que tal será mesmo impossível.

O Mundo da guerra permanente, ou do terceiro Mundo, tem sido marcado, ao longo destes anos todos, por um número elevado de conflitos endémicos, e, desde o segundo choque do petróleo, nos fins dos anos 70, também por esmagadoras dívidas externas, cujo serviço vem estrangulando as já de si débeis economias da maior parte deles.

Os principais conflitos que têm erupções de violência nos últimos anos, designadamente os do Médio Oriente, do Afeganistão, do Kampuchea, da África Austral, da América Central, do corno de África, do Sahel, todos parecem ou em vias de solução, ou em fase de relativa acalmia, apontando-se para isso, entre outras causas, os efeitos do recuo da URSS na cena internacional. Não só, porém, não estão resolvidos, como também outros, potencialmente muito perigosos, estão-se reactivando, como os das nacionalidades na URSS e na Europa Centro-Leste, ou continuando latentes, poderão em algum momento voltar

---

(6) A designação de Sauvy, feita nos anos 50, e sendo já pouco rigorosa quando foi feita, encontra-se certamente muito desactualizada, mas continua a ser uma forma válida, porque cómoda e conhecida, para caracterizações largas de grandes conjuntos. O único ajustamento que me permito introduzir foi o de transferir o 2.º Mundo (o mundo marxista-leninista), que para Sauvy constituía uma modalidade diferente do Mundo desenvolvido, de riqueza intermédia entre o 1.º e 3.º, o que estava de acordo com os dados da época, para o grande bloco dos países subdesenvolvidos e pobres, transferência que os acontecimentos recentes vieram revelar corresponder melhor à realidade dos factos.

a inflamar-se, como o das duas Coreias, o da Formosa, o das Kurillas, o do Tibet, os das fronteiras sino-soviética sino-indiana, indo-paquistanesa, o das Falkland, etc.

Quanto à dívida dos países em vias de desenvolvimento, permanece como um problema delicado e altamente limitador do necessário desenvolvimento económico desses países.

No que respeita ao Mundo da guerra improvável, onde de facto se tem passado os acontecimentos mais espectaculares da mudança, parece-me ser de destacar, entre uma enorme quantidade de aspectos significativos, as dificuldades internas da URSS a braços com dois gravíssimos problemas interligados, o do fracasso económico e o das reivindicações nacionalistas, que têm o seu relativo apagamento na cena internacional, a unificação da Alemanha, que inevitavelmente virá a originar uma certa hegemonia sua no interior da Europa, os avanços, recuos e hesitações da CEE, que adiam a sua afirmação como protagonista no Sistema das R. I., a manutenção da OTAN, como principal elemento da Segurança europeia, assegurando a continuidade das ligações transatlânticas.

Esta divisão geopolítica fundamental, que separa grosseiramente o Mundo em duas regiões, uma no hemisfério Norte, onde a guerra é, ou era, improvável, e onde se encontra a esmagadora maioria dos países desenvolvidos, e outra, abrangendo o resto do Mundo, onde se tem concentrado em meia dúzia de regiões a maior parte dos conflitos violentos que tem afligido a humanidade desde a Segunda Guerra Mundial, e onde vive a maioria da humanidade, com níveis de desenvolvimento económico médio muito inferior à da outra região, esta divisão coincide também, grosseiramente, com a de uma leitura tradicional dos acontecimentos internacionais através de uma matriz que conjuga o que tem sido conflito Leste-Oeste, centrado na região da guerra improvável, com o conforto Norte-Sul, que opõe a maioria dos povos e países daquela região à quase totalidade dos povos e países subdesenvolvidos que habitam a região da guerra permanente.

##### *5. Em geito de conclusão: Uma nova ordem?*

As linhas de força que enunciei há pouco, em especial as que se desenvolvem ao nível da vida material e ao nível do pensamento, são elementos

motores de uma evolução permanente, implicando, simultaneamente, continuidade e alteração, podendo ocorrer esta de forma brusca e quase inesperada em determinados momentos. A coincidência num tempo limitado de várias dessas alterações bruscas, em diversos sectores da vida das comunidades, e com reflexos importantes no sistema das Relações Internacionais, conduz à percepção de que o ordenamento dessas relações terá mudado. É o que se terá passado nos anos 89 e 90.

Por outro lado, aquelas linhas de força, naturalmente, influenciam e refletem-se, com maior ou menor clareza, nos três parâmetros que destaquei para tentar indiciar grandes traços da situação mundial durante estes últimos 45 anos. Influem também nos conflitos, tanto nos tradicionais, que são modelados na sua intensidade e na sua frequência por aquelas linhas de força, como nos que designei por novos conflitos, que em parte são gerados pela sua permanente acção. Por sua vez, os conflitos ligam-se com bastante clareza aos parâmetros que há pouco indiquei, numa dupla relação de influência e de resultante. Ao parâmetro da evolução dos armamentos, pela existência de determinados meios, que em certos lugares e circunstâncias desaconselham certas formas de violência, favorecendo-as em outros, sendo que, por outro lado, a maior ou menor proliferação dos conflitos introduz uma influência principal na própria evolução dos armamentos. Ao parâmetro da competição económica, pela especificidade dos conflitos a que esta dá directamente lugar, e pela complexa relação que tem com os mais directamente ligados a outras causas, os quais condiciona, quer através da relação biunívoca entre desenvolvimento económico e capacidade militar, quer através da maior ou menor disponibilidade para a violência que se liga às situações de maior ou menor bem estar, de carência ou de abundância, quer ainda pelas alterações de relação de forças que o desigual êxito económico entre diversas comunidades pode introduzir em regiões de conflitos endémicos, podendo criar momentâneos desequilíbrios de Poder, susceptíveis de desencadear a violência. Ao parâmetro da divisão geoestratégica fundamental, enfim, porque esta exprime uma visão esquemática da distribuição dos conflitos e estabelece uma relação dessa distribuição com os aspectos espaciais da difusão dos desenvolvimentos económico e demográfico, de certa forma indiciando uma relação em termos geográficos do conflito Leste-Oeste com o confronto Norte-Sul.

Todos estes elementos que descrevemos, e que tem caracterizado o funcionamento do sistema das Relações Internacionais, se mantém (?). O que haverá então de novo, afinal? Na realidade, não tanto como por vezes parece, mas ainda assim algumas mudanças de extraordinária importância, e sobretudo capazes de gerarem novas mudanças que confirmem determinadas tendências, eliminando ou contrariando outras. A nova ordem ainda não está clara, nem está sequer garantido que venha a existir, de facto, uma ordem verdadeiramente nova. No essencial, o modo de funcionamento do sistema das R. I. ainda não se terá transformado. Por agora, para além das mudanças recentes, algumas espectaculares, que todos conhecem, poder-se-á apenas falar de intenções, de sugestões de orientação, de tendências esboçadas. Vamos tentar encontrar essas orientações e tendências em cinco aspectos que me parecem mais significativos para a caracterização da situação mundial: As mudanças no mundo de matriz europeia, a evolução quanto à caracterização dos conflitos, as alterações no sistema económico, as transferências ideológicas e culturais, a evolução no domínio da concepção da Segurança e Defesa.

A Europa tem sido o centro dos acontecimentos que levam a falar-se de uma nova ordem internacional, acontecimentos esses que incluem o convulsivo processo da «perestroika» soviética, na base dos outros e con-

---

(?) Duas citações podem ilustrar esse sentido de, simultaneamente, continuidade e mudança nas relações Internacionais. «O fim da guerra fria não resultou numa revolução completa das relações globais. Haverá muita continuidade com o passado e, em qualquer caso, o futuro é sempre um compromisso entre novidade e repetição. A novidade poderá ser a relativa falta de competição política entre as superpotências e a elevação da defesa da lei internacional a objectivo da «realpolitik». A repetição poderá envolver a reemergência de velhas disputas políticas e rivalidades que não podem ser contidas pelos laços da diplomacia internacional ou exorcizadas pelas resoluções das NU» (Strategic Survey 1990-91 — Instituto Internacional de Estudos Estratégicos, pág. 26) — «As limitações da Nova Ordem Mundial não podiam ser mais nitadamente postos em evidência do que o foram pelo espectáculo da Força da Coligação permanecendo imóvel enquanto Saddam Hussein brutalmente desfocava uma sublevação que o Presidente dos EUA tinha, efectivamente, requerido. O princípio de não interferência nos assuntos internos que foi citado como justificação, mantém-se uma faceta do velho sistema que tem poucas probabilidades de ser substituída em qualquer nova ordem» (Strategic Survey 1990-91 — Int. Inst. for Strategic Studies — pág. 15).

dicionando-os, e que, tentando resolver um problema insolúvel<sup>(8)</sup>, oscila entre uma possível democratização e uma provável ruptura. Incluem, também, o processo de democratização da Europa do Leste, apenas iniciado mas com razoáveis probabilidades de êxito, embora tendo que atravessar anos difíceis, assim como a unificação irreversível das duas Alemanhas, que virá alterar significativamente a relação de forças na Europa.

Estas notáveis mudanças, que levam a falar-se do fim da guerra fria, para além de outras consequências a nível mundial, vêm introduzir novos desafios e acrescidas dificuldades ao lento e difícil processo de afirmação política da comunidade essencialmente económica que a CEE continua a ser. A institucionalização, ou não, entre os 12, de processo eficaz para definição conjunta de políticas Externa, de Segurança, e de Defesa, a evolução da OTAN, da UEO e da CSCE, a criação ou não de outras organizações entre os Estados europeus, todos estes aspectos se ligam entre si e, na sua mútua relação, a curto ou médio prazo, definirão a configuração da ordem europeia.

Mas, embora palco destes acontecimentos, a Europa já não é o centro do Mundo, e não basta a ordem europeia para definir a ordem mundial. Entre outros aspectos que contribuem também para essa definição, figuram os conflitos regionais, cuja inflamação neste mundo totalmente interdependente, introduz perturbações em cadeia em todo o Sistema.

A grande novidade neste aspecto talvez tenha sido a brusca chamada de atenção para a proliferação de armas de destruição maciça e de mísseis de longo alcance entre os países fora da área da guerra improvável. Na realidade, a surpresa é em si mesma surpreendente, já que desde o fim dos anos 70 o processo se iniciara e era conhecido. Mas o dramático impacto da guerra do Golfo veio introduzir na opinião pública uma preocupação que até então estava restringida aos especialistas, e veio demonstrar

---

(8) Insolúvel, na medida em que os objectivos não são compatíveis com os processos. Na realidade, o que Gorbachev pretende, éle próprio o tem afirmado, é modernizar a economia soviética, torná-la eficaz e competitiva, mantendo, porém, o essencial do controlo, característica de economia planificada, e de uma ideologia que se esvazia se a economia planificada for definitivamente substituída pela do mercado.

Ora, a modernização económica exige a economia do mercado, o que implicaria a democratização efectiva do Poder Político e a negação de um pressuposto nuclear da ideologia.

até que ponto essa proliferação era perigosa, e quanto será difícil de controlar. É um factor novo, ameaçador, que não pode continuar a ser ignorado.

Outro factor que é também ameaçador, embora de outra forma e com intensidades de ameaça diferentes e variáveis, de elemento para elemento e de lugar para lugar, é o da progressiva intensificação dos elementos geradores de formas não tradicionais de conflitos, designadamente a variação demográfica e a relação com o ambiente, por um lado, e o terrorismo, o narcotráfico e o crime organizado, por outro.

Sem serem verdadeiramente novos, todos estes elementos, geradores potenciais de conflito, adquirem uma intensidade que os trazem para o primeiro plano das preocupações colectivas, e os afirmam como riscos importantes.

No seu conjunto, os conflitos entre Unidades Políticas confirmam duas tendências que se têm vindo a afirmar ao longo destes quarenta e cinco anos. Por um lado, a da menor frequência do recurso à violência para a sua resolução, o que conduz à multiplicação das crises. Por outro, a da crescente frequência das guerras menores e do terrorismo como forma de materialização da violência nos conflitos, face à correspondente diminuição da frequência das guerras convencionais, que, por sua vez, tendem a revestir a forma de guerras limitadas. A divisão do mundo quanto à ocorrência de conflitos violentos, em zona de guerra improvável e zona de guerra permanente, deverá, no entanto, continuar a ser válida, apesar de um certo aumento de probabilidade da ocorrência de formas de violência colectiva na Europa e na URSS, e de um crescente esforço no sentido de controlo dos conflitos regionais e da proliferação de armamentos, no terceiro Mundo.

A ordem económica mundial, ou a vertente económica da ordem mundial, foi marcada ao longo destes 45 anos por alguns factos maiores, como o estabelecimento dos acordos de Breton Woods (Fundos Monetários Internacionais, Banco Mundial etc.), a experiência inédita do plano Marshal cujo êxito permitiu um longo período de crescimento autosustentado e contribuiu poderosamente para a actual definição da hierarquia das potências, o estabelecimento do GAT, dos acordos de LOMÉ, das comunidades europeias, e de numerosos acordos de cooperação e desenvolvimento em todo o mundo, factos que, no seu conjunto, embora de forma imperfeita, têm vindo a permitir relativa ordenação e estabilidade na

densa teia de relações económicas entre a multiplicidade crescente de grandes agentes económicos, os quais cada vez menos são os Estados, substituídos por empresas privadas, cada vez mais de feição multinacional. Nestes 45 anos, os choques do petróleo nos anos 70 vieram pôr a claro o grave problema da excessiva dependência das comunidades relativamente ao petróleo, bem como o nexó que inevitavelmente se vem a estabelecer entre a existência de dependências muito fortes em sectores vitais para as economias, e a possibilidade ou a necessidade da projecção do Poder Militar assegurar o livre acesso aos recursos respectivos.

Essa extensão de excessivas dependências relativamente a determinados recursos, conjugada com as preocupações crescentes com os equilíbrios ambientais ameaçados, aponta para a necessidade de repensar a própria ideia de progresso, bem como de modificar técnicas de produção, formas de energia, materiais utilizados. O grave problema do subdesenvolvimento no terceiro mundo, a constatação de que os esforços de apoio e cooperação por parte dos países desenvolvidos têm sido insuficientes ou inadequados, e de que o fosso entre estes e aqueles se vem alargando, aponta também no sentido desse repensar da ideia de progresso, o qual não poderá já ser alcançado pelos 6 mil milhões de seres humanos que existem no Globo, segundo o modelo e no nível conseguidos por cerca de 700 milhões de habitantes dos países desenvolvidos. A resolução do problema das dívidas do Terceiro Mundo é apenas um aspecto pontual e imediato, embora muito importante, de todo um conjunto de acções, ainda não definidas, que é urgente iniciar.

A formação de um mundo verdadeiramente multipolar a partir da afirmação política-militar das potências económicas, a emergência de novas potências com base no desenvolvimento económico, a definição de novos equilíbrios e a atenuação das grandes desigualdades socio-económicas que inevitavelmente alimentam conflitos mesmo quando os não geram, serão, neste aspecto da caracterização da situação mundial que é o sistema económico, os elementos de mudança, os quais, na realidade, neste momento, ainda se perfilam mais como intenções do que como tendências já claramente actuantes. Pelo contrário, a introdução em pleno da telemática na dimensão financeira das economias, que se tem vindo a afirmar crescentemente nos últimos anos, constitui essa sim, uma inegável mudança na economia mundial, vindo cerrar ainda mais a rede muito densa de inter-

dependências e introduzir elementos de alta volatilidade nas transferências, nos investimentos, no comércio, simultaneamente acelerando todo o processo económico e dificultando o seu controle.

Na área ideológico-cultural, os 45 anos têm apresentado como traços fundamentais o predomínio da ideologização política, um relativo amortecimento da força das religiões e dos nacionalismos no Mundo desenvolvido, uma relativa afirmação das religiões e a procura ou nascimento de novos nacionalismos no Terceiro Mundo, a progressiva difusão e consolidação de ideias força como a da recusa da guerra internacional a não ser em legítima defesa, a do direito dos povos á autodeterminação, a da aceitação da revolta dos oprimidos. Aqui, a grande novidade situa-se na conjugação da evidência do fracasso das ideologias colectivistas com a ascensão de certos movimentos religiosos de carácter populista, fazendo o aproveitamento de frustrações colectivas através da radicalização da Fé para fins políticos. Esta queda e esta ascensão indicam uma transferência do predomínio das ideologias políticas para o que se poderá designar por ideologias religiosas fundamentalistas. Uma outra novidade importante será a da constatação do que os nacionalismos na Europa e na URSS apenas estavam adormecidos, e que a sua força ancestral terá de ser tida em conta nos projectos políticos do futuro próximo. O eventual aparecimento de uma nova filosofia de vida, algo que possa preencher o vazio deixando pela queda do projecto comunista, e pela insuficiência do liberalismo, e que possa servir também como moderador, tanto dos excessos religiosos como dos nacionalistas, seria uma resposta cuja necessidade tem sido afirmada pela Igreja, e por vários pensadores contemporâneos.

Entretanto, a situação actual caracteriza-se pela elevada instabilidade, pela subida de força dos fanatismos e das demagogias, criando-se condições para um aumento global da conflitualidade. A prazo, essa tendência poderá ser contrariada pelo controlo demográfico, pela diminuição das desigualdades sociais e pelo aumento da escolaridade, tendências também presentes. Mas até que isso aconteça, nos próximos anos, os riscos de proliferação da violência serão muito elevados.

O pensamento e as decisões políticas no domínio da Segurança e da Defesa têm, justamente, muito a ver com a conflitualidade em geral e com os riscos de violência dela indissociáveis. A novidade, aqui, será a confirmação da tendência que se desenhava já nos anos sessenta, ligada às

experiências da «detente», da «ostpolitik», e das conferências Norte-Sul, para integrar as ideias de cooperação, de diálogo, e de respeito pelas liberdades e direitos humanos, nas políticas de Segurança e de Defesa. Uma onda de sucessivas transformações de regimes totalitários ou ditatoriais em democrático-pluralista, que desde os meados dos anos 80, parece percorrer o mundo inteiro, desde as Filipinas á Nicarágua, da Grécia e da Turquia ao Brasil e ao Chile, da Europa de Leste à Namíbia e aos países de expressão portuguesa, parece ser um aspecto importante que poderá facilitar e fortalecer aquela tendência. O comportamento da comunidade internacional durante a guerra do Golfo e o reforço do papel da ONU nas Relações Internacionais que dela parecer ter resultante e que a única Superpotência remanescente deliberadamente procurou, indicia e também reforça esta tendência. Por outro lado, os novos problemas e ameaças que atrás referimos, ligados á explosão demográfica, á degradação do ambiente, ao terrorismo e ao narcotráfico, todos implicam a necessidade imperiosa de reforçar os progressos da cooperação entre os Estados, sem a qual não existe solução efectiva para esses problemas. A organização internacional dessa cooperação faz-se melhor e mais eficazmente através de organismos internacionais agrupando os Estados de vastos espaços regionais, tendência que também se tem vindo a acentuar desde o fim da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial. Por outro lado, a difusão dos regimes democrático-pluralistas também contribui para o progresso dessa tendência ao conferir-lhe mais profundidade, mais consistência, e mais estabilidade, na medida em que a liga mais directamente ao sentimento das populações, dado a forte dependência das decisões políticas face ás opiniões publicas, que é própria desse tipo de regime.

Enfim, tentando agora resumir em meia dúzia de grandes traços o sistema internacional tal como me parece apresentar-se, diria que é um mundo em transformação rápida, um mundo conduzido pela evolução tecnológica, em que tudo e todos se aproximam e se interrelacionam. Esse mundo de heterogeneidades aproximadas mostra-se ideologicamente dividido, globalizado e fraccionado mas, ao mesmo tempo, tendencialmente mais cooperativo, e, sobretudo, crescentemente consciente da necessidade da cooperação. Nele, o desenho de grandes espaços, de acordo com afinidades económicas e também culturais, parece responder, simultaneamente, tanto a essa necessidade de cooperação, como á progressiva atenuação da capacidade de intervenção dos Estados, que efectivamente devido à crescente

complexidade das sociedades, tanto nacionais como internacionais, se tem vindo a verificar.

Diria, por último, que, para garantir uma evolução estável na direcção correcta, a humanidade terá de vencer três grandes desafios. Em primeiro lugar, eliminar ou atenuar sensivelmente o fosso entre os muito ricos e os muito pobres, e isso tanto no interior dos Estados, como nas relações entre eles. Em segundo lugar, não só conservar como consolidar e aprofundar a institucionalização das organizações inter-estatais, encontrando a forma de nesse processo compatibilizar o direito dos povos disporem de si próprios, e conservarem a sua identidade e cultura, com a necessidade de se subordinarem a determinadas políticas e normas de actuação conjunta. Em terceiro lugar, num mundo orientado para a cooperação internacional e para a resolução pacífica dos conflitos, fazer entender às opiniões públicas dos Estados democráticos desenvolvidos a necessidade de manter Forças Armadas altamente eficientes, dotadas das mais avançadas tecnologias, que, pela sua efectiva capacidade dissuasora, e no respeito pelos direitos das gentes e dos povos, possam garantir a Paz, a estabilidade, e a ordem, das Relações Internacionais. Essa terá sido uma das principais lições da recente guerra do Golfo: a de nos lembrar que os povos fracos, ou os fortes desarmados, estarão sempre á mercê dos tiranos que amontoem força militar e não tenham escrúpulos no seu emprego.

Estes três desafios estão intimamente relacionados, e creio que o terceiro é condição indispensável para vencer os outros. Só após todos enfrentados com êxito, terá a humanidade realmente entrado numa nova era e estará, de facto, então instaurada uma ordem nova no sistema mundial das Relações Internacionais, uma ordem que, pela primeira vez na História da Humanidade, poderá ser regida pelo Direito apoiado na Força, em vez de o ser pela Força que se transforma em Direito.

*Raul François R. C. Martins*

Brigadeiro Pára-quedista  
Subdirector do IDN