A NOVA ORDEM INTERNACIONAL

Adriano Moreira

A NOVA ORDEM INTERNACIONAL (*)

1. As supreendentes revoluções de 1989 puseram os 169 Estados soberanos do planeta perante a evidência de que a única coisa certa, a respeito da Nova Ordem Mundial, é que ruiu a antiga, sem que os analistas, os institutos de previsão, os serviços estaduais, ou os governos, tivessem pressentido aquilo por que lutavam no Ocidente havia meio século.

Ao redor da Terra, o florescimento dos desafios que eram relegados para a penumbra pelo conflito central da guerra fria, não anuncia sempre a esperança de que a paz para os nossos dias seja necessariamente o ponto ómega do processo em curso.

Para além da crise chinesa, da queda do muro, da revolução romena, da invasão do Koweit, da Tempestade do Deserto, do golpe de Estado na URSS, pontos críticos que concentraram a informação e as inquietações dos povos, o fogo lento e persistente das ameaças menores continuou alimentado, com explosões ameaçadoras como a guerra da secessão na Jugoslávia, ou o desmoronamento da URSS, esta por agora sem nome que se entenda (URS), nem conteúdo que se perceba.

Devem mencionar-se outras crises internas, internacionalmente relevantes, como a liquidação do «apartheid» na África do Sul, o estado de sítio na Argélia, a desordem na Argentina, o desastre no Brasil, a crise federalista no Canadá, a agonia teimosa em Cuba, a instabilidade na União Indiana, o alerta em Israel, a incerteza em Marrocos, os limites de sobrevivência em África, a desorientação na Polónia.

Talvez a percepção mais realista, e resguardada dos excessos inevitáveis da competição pelo domínio da informação e das imagens com peso no ambiente decisório, seja a que reconhece nesta longa teoria de conflitos

(*) Lição inaugural proferida no Instituto da Defesa Nacional, em 20 de Novembro de 1991.

menores a teia, que o conflito bipolar ou estimulava ou continha, cuja expansão em grande medida controlava.

A primeira evidência que emergiu no novo quadro resultante da implosão soviética foi a da urgência de um plano de contingência, que não existia, para a súbita transformação da estrutura mundial. Mudança carregada de pormenores de uma nova justiça internacional, mas privada dos termos de referência respeitantes à identificação e hierarquia dos poderes políticos.

Talvez, no processo em curso, seja portanto útil distinguir o *plano de contingência* do *projecto da Nova Ordem*, no sentido de racionalizar com alguma credibilidade a questão dos EUA como única superpotência em exercício, e o convívio das grandes e médias potências em face de desafios graves.

De facto, a primeira importante decisão dos EUA, depois de a URSS ter arriado a bandeira em cima do muro de Berlim, foi a de acrescentar, à liderança da defesa ocidental, a responsabilidade de preencher o vazio estratégico mundial.

Admitindo que a revisão da logística do império que os factos impuseram aos soviéticos tem equivalente nas circunstâncias especificamente americanas, todavia afastaram a tentação isolacionista em favor do envolvimento no processo da inesperada mudança, responsabilizando-se pela elaboração e execução de um plano de contingência.

Até à Cimeira da OTAN, realizada em Londres, em 6 de Junho de 1990, na qual a URSS deixou de ser considerada o inimigo e foi proclamada a necessidade de um «novo atlantismo», os EUA asseguraram uma liderança que permitiu o acordo final entre Moscovo e Bona, e imprimiu a confiança que lhes consentiu organizar e executar, com legitimidade adquirida no Conselho de Segurança, a intervenção contra o Iraque agressor.

Não faltam comentários no sentido de concluir que destes factos decorre o projecto de uma Nova Ordem Mundial traduzida numa Pax Americana, herdeira nacional do extinto condomínio bipolar.

Algumas expressões, fundadamente eufóricas, do Presidente Bush, são invocadas para abonar o entendimento, designadamente a declaração feita no Congresso, em 11 de Setembro de 1990, no sentido de que a crise «oferecia uma rara oportunidade de avanço para uma Nova Ordem Mundial».

É difícil aceitar, sem grandes dúvidas, a razoabilidade deste conceito que leva directamente à identificação da função americana como sendo a de «gendarme» mundial, uma anotação que, em vários lugares, tende para enriquecer o antiamericanismo.

Ao contrário, a análise das correntes do pensamento que animou o debate interno americano, a ponderação do quadro de diligências em que se empenham como medianeiros e não como directores, as propostas apresentadas aos aliados e concorrentes, designadamente a CEE e o Japão, tudo parece apontar para a distinção entre o plano de contingência em que estão comprometidos, e a Nova Ordem da qual se distinguem já algumas linhas de força.

A resposta americana para a inesperada contingência do arriar da bandeira soviética não se confunde com a reorganização mundial em que entende participar, e pelo que toca a esta é que assumem importância primordial as correntes de opinião interna que podem alterar a política pela alteração da vontade do eleitorado.

A filosofia do declínio, assumida por Paul Kennedy no já famoso «The Rise and Fall of the Great Powers», aponta para a concentração nos problemas internos, por entender que os EUA sofrem de «imperial overstretch» e não podem continuar a suportar a tensão; mais confiante no poder americano, Patrick Buchanan advoga, porém, o «uniteralismo», nova semântica do isolacionismo, com uso do conceito — *America First, Second and Third:* entende que a maior parte dos conflitos mundiais não afectam o interesse americano, e que, quando afrontam, os Estados Unidos não necessitam de aliados, têm capacidade de agir uniteralmente, tudo de acordo com o seu velho conselho no sentido de que «quando a Guerra Fria acabar, a América deve voltar para casa».

Neste caso, trata-se de um unilateralismo que não tem qualquer correspondência com o conceito e função de Estado «gendarme», e tem muito que ver, para bem da ponderação dos interesses permanentes, com a lembrança de atitudes como a da Espanha ou da Grécia, a partir da necessidade das bases, em suma, com o antiamericanismo que passa pela vontade dos eleitores. Muitos poderão também invocar o europeísmo do anunciado mercado de 1992, que daria aos americanos a justificação de terem realizado o objectivo de fazer recuar o sovietismo e ajudar a reabilitar a Europa.

Tudo ponderado, nesta data parece dever concluir-se que os EUA, que não podem evitar ser a única superpotência sobrevivente, recusarão o papel de «gendarme» na futura Nova Ordem, mas não dispensarão as alianças exigidas pela interdependência mundial e por alguns objectivos que integram o seu interesse nacional.

O unilateralismo não parece compatível com a *democracia global* que Charles Krauthammer identifica como propósito nacional imperial da procurada paz. O predomínio mundial americano será, nessa linha, o da generalização do ideal da democracia liberal, dos direitos do homem e da economia de mercado, temas do famoso artigo de Francis Fukuyama, *The end of History*.

Mas a realização deste objectivo, longe de ser prosseguido na função de Estado director, usando em ralação ao mundo o «big stick» com que ameaçou o continente americano, levou a definir uma política de intervenção baseada no valor reconhecido da interdependência, o que implica admitir a permanência do interesse americano na Europa, na manutenção do Tratado do Atlântico, na defesa de um pilar europeu, no reconhecimento de uma responsabilidade a estender às questões «out of area».

Ao contrário da ambição da «gendarmerie», parece crescer a vontade de racionalizar a contribuição autónoma dos aliados, o interesse de partilhar o fardo da ordem e da segurança, sem naturalmente renunciar à proeminência política que decorre do facto da hierarquia do poder das potências.

2. O desaparecimento da ameaça soviética também implicou que o panorama internacional dos conflitos exibisse um novo perfil, porque os desafios contidos pela ordem militar do bipolarismo ganham dinamismos imprevistos que exigem respostas daquilo que vier a ser a nova ordem.

Em primeiro lugar, a implosão do império soviético obriga a preparar os quadros de acolhimento do regresso da Rússia à categoria de Estado como os outros, com debilidades preocupantes, e ameaças decorrentes dos separatismos em cadeia.

Os equilíbrios internacionais do novo século são imprevisíveis, porque, na sequência da política de Gorbachev, que deu uma imagem confiável ao programa de transição, o preço da mudança inclui o renascimento da Europa Central, com a libertação dos Estados satélites, a reunificação da Alemanha, a desintegração do COMECON e do Pacto de Varsóvia, o afastamento dos antigos aliados, a perda do estatuto político de superpotência

tornada evidente pela crise do Golfo; o conflito entre a Arménia e os Azeris, os Georgianos e os Ossetas, os Kirghizes e os Ouzbecks, os Moldavos, ou os Gagaouzes, demonstram que nem o poder interno mantém a eficácia, que é discutível a alegada manutenção do controlo dos arsenais militares, e que o próximo Inverno pode ser um adversário para o qual aquilo que resta do Estado não tem resposta.

Substituir essa ordem imperial, em derrocada desde 1989, é uma das exigências às quais tem de responder a Nova Ordem, que não pode ser indefinidamente substituída pelo plano de contingência em que vivemos, nem parece susceptível de submissão a um modelo de «gendarmerie» americano.

Esta chegada à vida internacional de novos intervenientes, cuja experiência do exercício de soberania foi interrompida por variáveis mas sempre longos períodos, fez com que a explosão dos nacionalismos, ou das reivindicações de identidade, acentue uma linha de divergência que parece o oposto do caminho para os grandes espaços, para os internacionalismos institucionalizados, para uma nova definição moderadora do Estado e da soberania.

Todavia, esta tendência, por vezes com rompimento da paz, corresponde a um alastramento da vigência do direito internacional, porque se trata de restituir a voz aos povos mudos do mundo que a velha ordem submetida.

Não obstante ir a caminho das duas centenas o número de Estados reconhecidos pela ordem internacional em revisão, foi fundade na Haia, em 11 de Fevereiro de 1991, uma associação chamada Unrepresented Nations and Peoples Organization (UNPO), que reclama a representação de 50 milhões de pessoas distribuídas por vinte e seis nações sem voz internacional.

A iniciativa apoia-se nas diásporas desses povos, designadamente arménios, curdos, aborígenes da Austrália, papuas, emigrantes do Taiwan, do Turquestão, da Assíria, da Crimeia, das Molucas, do Tibet, do Zanzibar.

Ignorando o princípio da autodeterminação inscrito na Carta da ONU, e movimentos como o que foi iniciado pela famosa Conferência de Bandung de 1955, essas nações pertencem ao passivo da velha ordem, e Timor, agredido pela Indonésia que albergou a referida e histórica conferência, é a última e uma das mais sangrentas manifestações dos conformismos que levaram as potências responsáveis pela Carta da ONU a tratar vários povos como povos dispensáveis.

A desmobilização do conflito bipolar coloca os arquitectos da nova ordem em gestação perante a necessidade de liquidar esse processo que adquiriu voz pelas fendas do sistema em desagregação, assim como na urgência de eliminar as guerras por procuração que pontuaram a fronteira das passadas áreas de influência dos blocos: Angola e Moçambique inscrevem-se nesse rosário de instrumentalização dos povos, mas o ponto crítico, que permite ter a noção da medida da guerra que estava em curso, foi avaliado por inteiro na recente Conferência de Madrid em que pela primeira vez, e por gestão dos EUA, árabes e israelitas iniciaram o diálogo que recusavam havia décadas, com intervenção de sírios, libaneses, jordanos, palestinos e russos.

Além da questão da terra própria e da paz entre os dois povos, trata-se de eliminar o foco do qual decorriam nacionalismos irredutíveis e fundamentalismos religiosos armados, choque petrolífero, o alastramento do uso das técnicas terroristas, a desenfreada e perigosa corrida armamentista.

Um dos aspectos graves do conflito do Golfo foi justamente a evidência de que os ocidentais lutavam contra um adversário que apenas eles próprios armaram, a caminho de poder fazer a guerra química, biológica e nuclear, só porque a mão invisível da teologia do mercado pudera agir à margem das cautelas gorvernativas, das limitações legais, e da esquecida ética.

Por toda a América do Sul, como escrevia recentemente o Senador Anselmo Sule, «o gasto em armas chegou a cifras insuportáveis por países com tantas carências, mas manteve-se até ao momento em que os governos centro-americanos, na culminação de um processo iniciado com as gestões pacificadoras do Grupo de Contadora, que evitou a guerra, concretizaram acordos de paz que baixaram o perfil da área e tornaram possível a continuidade de governos eleitos por sufrágio popular». A tensão permanente entre democracia, exigências sociais, e militarização, precisa de ser substituída por uma relação equilibrante entre democracia, justiça social e integração. Um dos principais receios, do qual assumiu voz a Conferência Permanente de Partidos Políticos da América Latina (COPPPAL) é a de que o extinto bipolarismo seja substituído pela hegemonia de uma só potência.

3. No caso do direito internacional poder ser considerado como uma referência normativa da vigência resistente à mudança da ordem política, poderíamos encontrar até princípios gerais para antecipar as novas concretizações dos sistemas e da balança de poderes.

Mas o direito internacional é um instrumento da política, cujo sentido e eficácia variam antes em função do equilíbrio de poderes alcançado.

Em 1982, depois da invasão do sul do Líbano por Israel, o Conselho de Segurança adoptou 16 resoluções e nenhuma foi observada, não obstante serem obrigatórias.

Mas na questão do Koweit, os mecanismos da paz, previstos desde 1945 pela Carta da ONU, foram utilizados com rigor e celeridade. E não foi necessário instituir o Comité de Estados-Maiores da organização que deveria assumir a direcção estratégica, as tropas foram sem discussão colocadas sob comando americano, e a Tempestade do Deserto foi um triunfo nacional, e não internacional.

Ficou porém claro que o princípio de não ingerência nos negócios internos dos Estados está assediado por vários lados, e que, por exemplo, as intervenções humanitárias não são condenadas quando visam socorrer os sofrimentos dos povos e dos homens. A questão é a de chegar a uma definição que impeça os excessos da ordem política.

4. A balança de poderes que se desenha, com rejeição do modelo do Estado «gendarme», e tendo em conta os protagonismos em exercício nos conflitos surgidos desde 1989, aponta para poderes emergentes em várias áreas, mas o essencial da questão tudo encaminha para o situar num espaço euro-atlântico.

No exercício do plano de contingência, os EUA viraram-se sempre para os aliados europeus, procurando eventualmente manter o «leadership» que, em todo o caso, não provocara grandes sobressaltos de gestão política, ou na cadeia do comando, em cerca de meio século de aliança no Pacto do Atlântico, e com o resultado histórico de a organização ter mantido a paz nessas dezenas de anos, e concorrido em primeira linha para a implosão do adversário.

É inegável que a OTAN tem assegurado a primazia dos EUA no mundo atlântico, mas não se trata de um Estado director proteger os outros, trata-se de a aliança ter protegido todos

O súbito alargamento da Europa ao espaço que vai do Atlântico aos Urais, com desaparecimento da ameaça soviética, talvez devesse colocar em primeiro plano a questão da segurança da Europa toda, agora reencontrada, uma questão enfrentada no âmbito da CSCE e proclamada prioritária na Acta da Conferência de Helsínquia de 1 de Agosto de 1975.

Acontece porém que, ao mesmo tempo que a CSCE vai criando mecanismos que exigirão os habituais anos de rodagem, no espaço euro-atlântico que era limitado pela linha Oder-Neisse crescem as iniciativas e tendências em favor de uma «defesa europeia», as quais, na sua forma mais extremista, tratam os americanos como povo dispensável.

E assim como a proposta americana de 18 de Junho de 1991 pretende estender a comunidade euro-atlântica de Vancouver a Vladivostok, a iniciativa franco-alemã de Dezembro de 1990 e Fevereiro de 1991, em favor de uma defesa europeia, de facto aponta para um novo pólo estratégico europeu, não apenas para um pilar europeu de defesa, encarado este originariamente como uma mais equitativa repartição de encargos.

Que a nova ordem terá o seu pilar fundamental no espaço euro-atlântico, e que a história, a dignidade dos povos e o interesse maior de todos não se compadece com unilateralismos, parece nesta data resultar da conjuntura. Mas é difícil aceitar que experiências curtas, apenas vividas desde 1989, possam fornecer a lição de que é necessário substituir o património, criado em cinquenta anos de riscos vividos em comum, por uma independência defensiva a respeito da qual ninguém forneceu a tabela dos riscos e das ameaças a enfrentar.

A questão do Golfo não se define como um argumento bem construído, porque ela foi entendida como uma agressão à segurança mundial, não à segurança dos países geograficamente mais próximos.

Por isso a legitimidade foi encontrada no Conselho de Segurança, a liderança não teve necessidade de formalização em tratados, e os europeus participantes não se encontraram depois entre os críticos que também podiam ter assumido os riscos e agora lamentam que a Europa estivesse ausente. A fala tem mais o aspecto de discurso eleitoral destinado a capturar consentimentos do que de discurso de governo destinado a gerir interesses fundamentais.

Por outro lado, o facto de se tratar de uma agressão à segurança global também não configura o acontecimento como justificativo da necessidade de uma força independente para projectar o poder europeu em qualquer parte do mundo.

A Europa não esteve no Golfo, nem estará habilitada a projectar autonomamente o poder fora da sua área, porque a Europa desse discurso não existe: existe a Euorpa da OTAN, da UEO, da CSCE, da EFTA, da CEE,

em busca de uma unidade política que não tem ainda modelo, mas cujo preferível modelo não é talvez o do império, ou da superpotência, ou do complexo militar-industrial do qual se lamentam as lideranças nos dois lados da desaparecida cortina de ferro. Temos uma Nova Ordem a construir, não temos um património para arrasar, temos instituições para redefinir, não temos um deserto para urbanizar. Também aqui é oportuno recordar a humildade de Leibnitz: se pude ver mais longe, é porque trepei aos ombros de gigantes.

5. Todos os países, independentemente da sua posição na hierarquia dos poderes estaduais, serão envolvidos pela teia da Nova Ordem em formação, porque o mundialismo é a consequência da interdependência comandada pelas revoluções globais, especificamente a da informação, a da ciência e tecnologia, a do mercado, a dos teatros estratégicos.

A capacidade de gerir esse mundialismo, ao qual não corresponde a velha invenção do Estado soberano organizado para voos mais limitados, é a maior exigência da interpelação de Morin para que consigamos definir a maneira de entrar no século XXI.

A interpelação envolve, muito concretamente, a decisão de aderir aos grandes espaços que, tantas vezes sem nome, organizam a resposta que supera as insuficiências das soberanias clássicas, ou assumem os interesses novos que nunca estiveram a cargo daquelas soberanias.

A degradação para a situação tecnicamente chamada de Estado exíguo vai seguramente atingir muitas das formações políticas, tal como aconteceu no passado não muito longínquo com velhos reinos e principados europeus rapidamente esquecidos.

Seria porém ousado prever esse projecto em função da dimensão dos elementos do Estado, e do seu poder, porque, historicamente, não foram necessariamente os mais pequenos que desapareceram absorvidos em entidades mais vastas, nem são necessariamente os maiores que renascem para a vida internacional passando pelas fendas abertas pela derrocada do bipolarismo.

A identidade e a vontade desempenham um papel essencial nesse processo, e a primeira e a segunda parecem sobejamente demonstradas entre nós em resposta às aceleradas e pesadas mutações a que foi submetida a definição do Estado nas últimas décadas. A evolução das fronteiras, desde a fun-

dação da OTAN representou para Portugal um desafio sem equivalentes visíveis, e foi ocasião de uma das mais sólidas demonstrações de firmeza da nossa identidade.

Essas identidade e vontade apoiam uma soberania de serviço à comunidade internacional, da qual os factos mostram que não dispensa a intervenção portuguesa na Nova Ordem, nos dois Atlânticos, na Europa e na Euroáfrica. É certamente este o *conceito estratégico constitucional,* porque a definição dos objectivos supremos do Estado, e a adesão aos princípios do mundialismo, apontam ali para um intervencionismo oposto a qualquer demissão ou passividade; tem sido a variável comum dos sucessivos *conceitos estratégicos de governo,* definidos nos muitos programas sucessivos, e independentemente, nesse ponto, das diferenças partidárias dos suportes dos órgãos do Estado.

Mas a soberania de serviço também é, há séculos, o imperativo do conceito estratégico nacional, a que os outros dois se subordinam, que esse nenhum regime pode impor, e nenhum governo decreta, porque é a síntese da experiência secular vivida em comum, o conteúdo da vontade de viver em comum, o projecto do futuro para a vida em comum, a própria definição de Nação: ou, muito concretamente, da maneira portuguesa de estar no mundo.

Adriano Moreira