

A continuidade da aliança ocidental durante a primeira década do pós-Guerra Fria distingue esse período de outros períodos comparáveis, depois das guerras napoleónicas ou da II Guerra Mundial, ambos caracterizados por um processo de inversão das alianças.

Em 1815, a coligação vencedora não demorou três anos até incluir a França pós-revolucionária no concerto das grandes potências europeias, cujo regime internacional assegurou um longo período de estabilidade e conseguiu impedir, durante cem anos, a repetição de uma guerra geral entre as principais potências. Em 1945, a vitória das Nações Unidas significou o princípio do fim da coligação vencedora e abriu caminho para a integração da Alemanha pós-totalitária e do Japão pós-imperial na aliança ocidental formada pelos Estados Unidos contra a União Soviética, numa fórmula de competição estratégica dominada pela oposição entre as duas principais potências internacionais, cujo equilíbrio pôde garantir a longa paz da Guerra Fria. Em 1991, a aliança ocidental permaneceu intacta depois do fim da União Soviética ter removido a principal ameaça à sua segurança e anulado a sua razão de ser como coligação defensiva, tornando possível, ao mesmo tempo, consolidar o modelo de ordenamento constitucional desenhado pelas Nações Unidas antes da sua divisão bipolar.

Não obstante, desde a primeira hora, surgiram fórmulas alternativas aos alinhamentos da Guerra Fria. Do lado dos mais firmes adversários norte-americanos da União Soviética apareceram propostas políticas para eleger a Rússia pós-comunista como aliado dos Estados Unidos, repetindo o modelo da inversão das alianças da última guerra, cujo sucesso é reconhecido. Essa estratégia, porém, nunca passou de um círculo restrito, prejudicada, desde logo, pela profundidade da crise de transição russa. Do lado europeu havia defensores do regresso a uma aliança electiva com a Rússia pós-imperial, indispensável para contrabalançar os riscos da hegemonia norte-americana, bem como proponentes da recuperação da autonomia estratégica da Europa perante o seu aliado transatlântico. Todavia, a coincidência entre as versões

francesa e alemã da estratégia de aliança com a Rússia revelou-se impossível, enquanto a credibilidade da tese sobre a autonomia da defesa europeia não sobreviveu aos campos de guerra balcânicos.

Ao mesmo tempo, persistiram dúvidas fundamentadas acerca da capacidade da aliança ocidental para se reproduzir depois da sua vitória. A melhor teoria realista anunciou o fim da comunidade de defesa transatlântica e o conseqüente regresso dos perigos de guerra resultantes da competição multipolar entre os Estados europeus¹, ou o fim da coligação ocidental como parte da emergência de uma estrutura multipolar de distribuição do poder no sistema internacional, onde a Alemanha, ou a Europa, e o Japão seriam, se não rivais ou adversários dos Estados Unidos, pelo menos pólos independentes no jogo das alianças entre as grandes potências². Na mesma linha, a escola realista da teoria das alianças insistia na previsão do fim da Aliança Atlântica, tornada supérflua pelo desaparecimento do seu inimigo principal, ou da percepção de uma ameaça eminente à segurança colectiva dos aliados, centrada na União Soviética³.

Nesse contexto, a única surpresa resulta da excepção à regra schmittiana: contra as previsões do realismo político, a coligação das democracias ocidentais não só continuou a existir, como consolidou a sua centralidade na arquitectura de segurança internacional do pós-Guerra Fria.

No entanto, essa excepção kantiana pode revelar-se temporária. Se, em 1815, a passagem para o concerto das cinco grandes potências foi rápida, já em 1945 a integração da Alemanha e do Japão na coligação ocidental demorou dez anos, até à entrada da República Federal na Aliança Atlântica. A continuidade da aliança trilateral vencedora, na primeira década depois do fim da Guerra Fria, pode tanto antecipar um regime internacional estável como significar o prolongamento de uma crise de transição.

Os massacres terroristas de 11 de Setembro voltaram a abrir essa questão. O Secretário de Estado norte-americano respondeu aos atentados contra as Twin Towers, em Nova York, e o Pentágono, em Washington, proclamando o fim do

pós-Guerra Fria⁴, enquanto o Presidente dos Estados Unidos se declarava em guerra contra o terrorismo internacional. Essa guerra, como todas as guerras, tende a alterar os alinhamentos entre os Estados e, como inclui a principal potência internacional, essas mudanças podem reproduzir-se em todos os níveis do sistema de relações internacionais, desde o Afeganistão ao concerto das grandes potências, com passagem obrigatória pelo interior da Ásia.

As taifas afegãs

Logo no dia 11 de Setembro, a rede terrorista da Al-Qaeda, dirigida por Osama bin Laden, foi identificada como responsável pelos atentados contra Nova York e Washington. Com o assentimento do Conselho de Segurança, que invocou o direito de legítima defesa dos Estados Unidos contra a agressão terrorista, e o apoio dos aliados ocidentais, os responsáveis norte-americanos concentraram a sua resposta militar na destruição do santuário da Al-Qaeda no Afeganistão e na deposição da teocracia dos Taliban, cuja punição deve servir de exemplo a outros regimes com ligações perigosas a organizações terroristas.

A retaliação norte-americana era incontornável e a sua consequência imediata traduziu-se na intervenção dos Estados Unidos e dos seus aliados britânicos na guerra civil no Afeganistão, que assegurou o avanço rápido das forças internas da oposição anti-Taliban, assinalado com a tomada de Cabul, em 13 de Novembro, pela Aliança do Norte. Desde esse momento, tornou-se necessário definir uma fórmula política para o regime sucessor, a qual pressupõe um agrupamento das facções afegãs, inseparável dos alinhamentos externos do Afeganistão e dos equilíbrios regionais.

No Afeganistão, a guerra dura há mais de vinte anos. Os prolegómenos remontam ao golpe comunista de 1978, que não conseguiu nunca impor o seu regime, nem sequer unir os dois partidos comunistas afegãos. Perante a instabilidade interna, mais perigosa depois da revolução iraniana, o centro soviético, em Dezembro de 1979, decidiu intervir com o envio de um contingente militar para ocupar Cabul, eliminar o chefe comunista no poder e

pôr no seu lugar o principal dirigente da facção rival. A invasão soviética marcou o princípio de um longo ciclo de guerras⁵.

A primeira guerra foi um episódio da Guerra Fria. A invasão soviética uniu contra si todas as forças nacionalistas afegãs, bem como a maioria dos países islâmicos. Perante a ofensiva dos seus adversários, os Estados Unidos aproximaram-se da China, fortaleceram as alianças com o Paquistão, o Egito e a Arábia Saudita, e decidiram consolidar a resistência afegã. A guerra terminou, oito anos depois, em 18 de Fevereiro de 1988, quando os cem mil homens do corpo expedicionário soviético completaram a sua retirada do Afeganistão⁶. Esse recuo estratégico, sem precedentes, marcou o princípio do fim da União Soviética e o princípio da guerra civil no Afeganistão.

A segunda guerra foi uma guerra ideológica, entre o regime comunista local, por um lado, e as forças de guerrilha da resistência afegã e as brigadas internacionais islâmicas, por outro lado⁷. Estas últimas, organizadas na Al-Qaeda, fundada por Osama bin Laden em 1989, contavam dezenas de milhares de militantes mobilizados nas comunidades e nos países islâmicos, e constituíram o primeiro movimento pan-islâmico transnacional, fortemente apoiado pela Arábia Saudita e pelo Paquistão. Essa presença imprimiu ao conflito a sua marca ideológica, como uma luta entre o comunismo e o fundamentalismo islâmico. Os comunistas afegãos não sobreviveram ao fim da União Soviética e, no ano seguinte, os partidos da resistência conquistaram Cabul para continuar a guerra civil.

A terceira guerra foi uma guerra entre as taifas afegãs⁸. Durante quatro anos, os principais partidos da resistência, cujas forças militares eram recrutadas entre as respectivas minorias nacionais, não cessaram de lutar entre si. As clivagens étnicas, mais do que as religiosas ou ideológicas, foram mais relevantes numa primeira fase, quando a Aliança do Norte – incluindo as minorias tajique, uzbeque e hazara – expulsou o partido islâmico de maioria *pashtun* da capital. Depois, a Aliança do Norte dividiu-se e a guerra prosseguiu como uma luta pelo poder entre os senhores da guerra, que ocupavam os seus

próprios territórios e controlavam as ligações externas com os seus protectores regionais, entre os quais se contavam a Rússia, o Uzbequistão ou o Irão.

A quarta guerra foi uma guerra religiosa, na medida em que o programa dos Taliban se resumia à imposição de um regime assente numa versão primitiva e arcaica da religião islâmica. Por certo, foi também uma ofensiva paquistanesa contra as facções da Aliança do Norte apoiadas pela Rússia, pelo Uzbequistão e pelo Irão, bem como uma retaliação étnica, uma vez que os Taliban, afegãos e paquistaneses, pertenciam às tribos *pashtun*, maioritárias no Afeganistão e minoritárias do Paquistão. Não obstante, a radicalização dos Taliban, acentuada pela transformação do Afeganistão num santuário dos movimentos pan-islâmicos ligados às redes da Al-Qaeda, incluindo o Movimento Islâmico do Uzbequistão, ou os separatistas do Caxemira e do Sinkiang, confirmou a natureza islâmica do seu regime na luta contra a Aliança do Norte, que foi decidida, subitamente, pela entrada em cena dos Estados Unidos.

A natureza da última guerra ainda está oculta pelo nevoeiro da guerra. Para os Estados Unidos trata-se, aparentemente, de um primeiro passo na guerra contra o terrorismo internacional, e a sua intervenção termina, depois da punição do regime islâmico dos Taliban, quando estiverem destruídos os santuários locais da Al-Qaeda. Pelo contrário, para a Grã-Bretanha, que passou a considerar prioritário resolver o problema dos Estados falhados⁹, a reconstrução do Estado afegão representa um objectivo essencial, no qual quer empenhar todos os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas e o conjunto dos Estados regionais¹⁰. Por último, para os partidos da oposição e para os senhores da guerra afegãos, bem como para os seus aliados regionais, o sucesso militar da Aliança do Norte e a mudança de regime implica a definição de novos equilíbrios internos e externos.

Para a quarta guerra afegã ser a última do ciclo iniciado pela invasão soviética, é indispensável tanto uma intervenção internacional das Nações Unidas como um consenso entre as grandes potências, que possa prevalecer sobre as facções internas e as rivalidades regionais. A presença de uma missão

internacional, na linha dos precedentes do Kosovo e de Timor-Leste, decorre da constatação da incompetência dos partidos afegãos para reconstituir um Estado soberano, demonstrada nas duas últimas décadas. Por outro lado, por si mesmas, as Nações Unidas, como resulta da sua experiência local nos últimos vinte anos, nada podem contra as divisões entre os partidos afegãos e a interferência constante dos seus aliados externos: todos os acordos resultantes da mediação internacional falharam, excepto os arranjos para a retirada da União Soviética, onde a intervenção das Nações Unidas se limitou a secundar a decisão estratégica das duas grandes potências. Nesse sentido, a posição britânica tem razão em reclamar a convergência dos outros quatro membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, bem como a das restantes potências regionais, incluindo o Irão, a Índia e o Paquistão, e as repúblicas pós-soviéticas da Ásia Central. O problema está na dificuldade evidente de reunir uma coligação política tão larga, cujos interesses contraditórios se traduziram, durante sucessivas guerras, numa competição para determinar os alinhamentos externos, internacionais ou regionais, do Afeganistão.

O resultado da guerra, medido pelas posições no terreno, revela a extensão do problema. O sucesso da Aliança do Norte, resultante da ocupação das principais cidades, significa não só a derrota do regime dos Taliban, como a dos seus aliados externos – a começar pelo Paquistão e, em parte, do Turquemenistão. Por outro lado, a vulnerabilidade das forças militares da Aliança do Norte, que só puderam avançar depois dos bombardeamentos norte-americanos terem destruído as linhas de defesa dos seus inimigos, acentua a dependência externa das facções internas e, portanto, aumenta a capacidade de intervenção da Rússia, do Irão e do Uzbequistão na evolução interna do Afeganistão.

Todas as guerras dos últimos vinte anos tiveram uma forte intervenção externa, desde a invasão soviética à tomada do poder pelos Taliban, por procuração paquistanesa¹¹. Do mesmo modo, as guerras afegãs projectaram-

se para lá das suas fronteiras, por exemplo durante a guerra civil no Tadjiquistão, que só terminou depois da Aliança do Norte ser obrigada a retirar de Cabul, em 1996¹². Mais, os agrupamentos internos e externos são instáveis: os russos sustentam os seus antigos adversários da Aliança do Norte, onde se reúnem os partidos da resistência anti-soviética, as facções tuteladas pelo Irão e pelo Paquistão uniram-se, durante a guerra civil, contra as forças uzbeques e tadjiques, seus aliados na luta anticomunista, as quais, por sua vez, se dividiram perante a ofensiva dos Taliban.

Sem descontar a força do nacionalismo afegão, a chave das alianças internas não se pode separar dos alinhamentos externos. Se a convergência de todas as partes se revelar impossível, a alternativa será agregar todos os interessados na recomposição do Estado e na estabilidade do Afeganistão. Na orla imediata, o Irão, o Uzbequistão e o Tadjiquistão têm boas razões próprias para defender essa linha, tal como a Rússia, a China e a Índia, sobretudo se os «seus» partidos afegãos consolidarem posições no regime de transição, sob tutela internacional. O Paquistão perdeu a guerra e os Taliban, e perde com qualquer fórmula interna¹³: perde se as confederações *pashtun* forem excluídas do poder e se refugiarem nos seus territórios históricos do lado paquistanês da fronteira, perde se as elites *pashtun* regressarem ao poder e voltarem a levantar os velhos problemas bilaterais na fronteira que divide a maior minoria afegã. A missão internacional das Nações Unidas também é importante para ocultar os efeitos mais visíveis da derrota do Paquistão, e dar tempo ao seu regime pretoriano para se adaptar às novas circunstâncias políticas no Afeganistão.

O puzzle da Ásia Central

O fim do ciclo de guerras, a intervenção internacional e a formação de um regime de transição sob tutela das Nações Unidas no Afeganistão são passos

cruciais para a estabilidade da Ásia Central, e podem criar condições para a emergência de um quadro de segurança regional¹⁴.

Em geral, a definição corrente da Ásia Central resume-se a cinco antigas repúblicas soviéticas – o Uzbequistão, o Turquemenistão, o Tajiquistão, o Kirguizistão e o Kazaquistão – que acederam, conjunta e relutantemente, ao estatuto de Estados independentes por causa da dissolução da União Soviética. Essas cinco entidades, formadas no antigo Turquestão, representam um produto típico da política soviética, que distinguiu essas cinco nacionalidades, elevando-as à dignidade estadual. Nesse sentido, têm uma origem comum, quer como parte da União Soviética, quer como Estados independentes, e o mesmo tipo de regimes autoritários nacionalistas, assentes nas antigas elites soviéticas locais. Todos partilham uma política de oposição ao fundamentalismo islâmico, o único movimento com capacidade de mobilização política contra as instituições frágeis das autocracias pós-comunistas – a guerra civil no Tajiquistão teve uma forte componente islâmica, e o partido fundamentalista mais violento e radical, o Movimento Islâmico do Uzbequistão, que quer unificar a Ásia Central num único Estado islâmico, está presente em quase todas as repúblicas. Os cinco novos Estados enfrentam todos sérias tensões internas, regionais e étnicas, por vezes coincidentes, como nos casos das minorias uzbeques dominantes na parte sul do Kazaquistão e do Kirguizistão. Das cinco repúblicas, pelo menos três parecem exemplos típicos dos Estados falhados, só duas – o Uzbequistão e o Kazaquistão – têm um mínimo de congruência política na construção dos respectivos Estados, e só o Uzbequistão se aproxima do conceito de Estado nacional¹⁵.

Dito isto, a razão pela qual essas cinco repúblicas costumam ser tratadas como um todo – a Ásia Central – resulta, no essencial, da sua relação com a Rússia, que inclui todos os antigos membros da federação soviética, com excepção das três repúblicas bálticas, na categoria do «estrangeiro próximo» e como membros da Comunidade dos Estados Independentes. Enquanto persistir a percepção da sua pertença a uma *chasse gardée* russa, no perímetro do antigo

império soviético, as cinco repúblicas podem continuar a ser tratadas como uma marca regional da Rússia, que a separa do Irão e da China, do Afeganistão e do Paquistão.

No entanto, tal como noutras periferias do antigo império, a dependência das cinco repúblicas asiáticas perante a Rússia já não é o que era há dez anos atrás. Há duas linhas opostas, que se podem resumir às posições do Kazaquistão e do Uzbequistão¹⁶. O primeiro sempre defendeu uma estratégia de reintegração multilateral do espaço pós-soviético, transformando a Comunidade de Estados Independentes numa União Euro-Asiática, com instituições políticas comuns: a sua aliança com a Rússia tem sobrevivido intacta a todas as mudanças e até ao êxodo de uma boa parte da minoria russa. O segundo assume uma estratégia neo-imperialista de hegemonia regional, que pressupõe uma autonomia crescente face à Rússia. Nesse sentido, o Uzbequistão retirou-se do tratado de defesa colectiva de Tashkent, para se alinhar com as outras repúblicas pós-soviéticas – a Geórgia, a Ucrânia, o Azerbaijão e a Moldávia – que também procuram uma maior independência. Os outros três – o Tajiquistão, o Turquemenistão e o Kirguizistão – oscilam entre as duas linhas, embora a Rússia controle militarmente a fronteira afegã do Tajiquistão, bem como as redes de distribuição dos recursos energéticos do Turquemenistão.

Paralelamente, os problemas do terrorismo e do separatismo islâmicos têm adquirido um peso cada vez maior no conjunto da Ásia Central, sobretudo desde a guerra civil do Tajiquistão, e impulsionaram uma crescente articulação política, militar e securitária entre os cinco Estados pós-soviéticos, bem como com a Rússia e com a China – uma relação institucionalizada no quadro da Organização de Cooperação de Xanghai, à qual o Uzbequistão acabou por aderir e donde apenas o Turquemenistão está ausente. Essas ameaças não são todas idênticas na sua natureza, nem na sua intensidade: ninguém nega a força do fundamentalismo islâmico no Uzbequistão, nem a impunidade das guerrilhas islâmicas e das redes de narco-tráfico no Tajiquistão e no

Kirguizistão, mas o Kazaquistão parece imune a esses fenómenos de desgregação.

As guerras sucessivas tornaram a segurança interna e externa das cinco repúblicas pós-soviéticas da Ásia Central inseparável do Afeganistão. A União Soviética recrutou localmente boa parte do corpo expedicionário, e a resistência afegã não só tentou incursões militares em território soviético como organizou a oposição política e religiosa nas repúblicas asiáticas. Os partidos tadjiques da Aliança do Norte foram parte integrante da revolta contra o regime neocomunista no Tadjiquistão, onde a guerra civil só terminou depois da tomada do poder pelos Taliban forçar a Aliança do Norte a procurar refúgio nos territórios contíguos às fronteiras com o Uzbequistão e o Tadjiquistão. Por sua vez, o regime teocrático instalado pelo Paquistão, com a presença da Al-Qaeda e das brigadas internacionais pan-islâmicas, incluindo colunas tchechenas, caxemirenses e uighures, bem como o Movimento Islâmico do Uzbequistão, forçaram uma contra-aliança heterogénea entre o Irão, o Uzbequistão e o Tadjiquistão, com a Rússia, a China e a Índia na retaguarda, que se empenharam em garantir a sobrevivência militar da Aliança do Norte.

Nesse contexto, é patente a intensidade das interacções estratégicas entre o Afeganistão e as cinco ex-repúblicas soviéticas, e pertinente argumentar que essas relações indicam a emergência de um espaço regional separado – uma Ásia Central com seis Estados¹⁷. Naturalmente, apesar do seu envolvimento permanente nas guerras afegãs, nem o Irão, nem o Paquistão pertencem a esse «complexo regional de segurança» da Ásia Central, uma vez que as suas posições estratégicas se definem, respectivamente, no quadro dos conflitos do Médio Oriente e na relação com a Índia.

Os resultados da última guerra, com o sucesso das forças da Aliança do Norte e dos seus aliados regionais, depois do 11 de Setembro e da intervenção decisiva dos Estados Unidos, podem consolidar a emergência dessa entidade regional e, bem assim, criar condições para um quadro de segurança comum da Ásia Central. A qualidade específica e o principal problema dessa entidade regional

emergente decorre da sua natureza como isolador entre quatro espaços regionais muito mais fortes e consistentes – a Rússia e os seus arredores, o Médio Oriente, a Ásia Oriental e do Sul. Em consequência, a Ásia Central, no seu todo, e o Afeganistão, em particular, têm sido espaços penetrados na competição inter-regional, acentuada desde a retracção estratégica provocada pelo fim da União Soviética.

Esse enquadramento alternativo das dinâmicas de competição estratégica tem uma vantagem sobre as explicações primordialistas acerca das guerras afegãs e representa uma forma de racionalização do comportamento das potências regionais para lá da força dos seus destinos históricos.

A questão afegã não pode ser resolvida sem a separar do Paquistão – uma potência regional demasiado instável e demasiado grande – e a demarcação entre esses dois Estados é mais difícil se a retirada paquistanesa significar a sua substituição pelos seus rivais iranianos e pelos seus adversários russos. *Mutatis mutandis*, o recuo do Paquistão torna-se menos complicado se nenhuma outra potência regional vier ocupar a sua preponderância perdida em Cabul. Para tal, numa primeira fase, a missão internacional das Nações Unidas parece indispensável e, numa fase seguinte, a melhor alternativa pode ser a institucionalização de um quadro de segurança regional com os outros cinco Estados da Ásia Central, os quais nem singular, nem colectivamente constituem uma ameaça para nenhuma das potências regionais – o Irão e o Paquistão, a Rússia e a China. Por outro lado, se esse agrupamento tender a aumentar a autonomia das partes perante as grandes potências circundantes e a sua capacidade para conter a penetração externa, talvez se possam inverter as dinâmicas de fragmentação dos últimos vinte anos, e tornar a Ásia Central num separador estratégico interessante para os equilíbrios inter-regionais. De resto, desde o fim dos grandes impérios nómadas, foi essa a sua vocação.

Se a estabilidade imediata no Afeganistão depende das estratégias das potências contíguas, a emergência da Ásia Central como uma fórmula de separação de grandes espaços regionais competitivos está nas mãos das

principais potências. Trata-se, além do conflito coreano, do único caso onde um tão grande número de potências relevantes estão directamente empenhadas, incluindo os Estados Unidos, a Rússia, a China e a Índia. No passado, as montanhas desertas da Ásia Central foram tanto um motivo de competição estratégica entre os impérios como uma oportunidade para o seu entendimento – a rivalidade entre os impérios russo e britânico no século XIX acabou por dar lugar à aliança entre a Rússia e a Grã-Bretanha na *Triple Entente*. Com um grão de sal, talvez se possa admitir tomar esse exemplo como ponto de partida para reconstituir o concerto das grandes potências destruído pela Grande Guerra.

O concerto internacional

Os Estados Unidos não demoraram muito a definir uma política de alianças na guerra contra o terrorismo internacional. O Secretário da Defesa anunciou que a estratégia norte-americana, contra o seu método tradicional, dispensava a formação de uma grande aliança e preferia «coligações flutuantes»¹⁸, um modelo inovador, segundo o qual os aliados seriam escolhidos *à la carte*, de acordo com a sua capacidade para intervir nos diferentes teatros e nas múltiplas dimensões das etapas sucessivas da campanha antiterrorista.

Essa fórmula tem sido rigorosamente respeitada. Antes mesmo da teoria das coligações flutuantes ser enunciada, os Estados Unidos deram um sinal indicativo da recusa de uma grande coligação quando, perante a expressão formal da solidariedade das Nações Unidas, da Aliança Atlântica e da Organização dos Estados Americanos, sublinharam não ter pedido nada. Desde essa data, as instituições multilaterais não tiveram qualquer interferência relevante na estratégia norte-americana, que segue a via de um «multilateralismo sem instituições»¹⁹. Nesse quadro, os Estados Unidos têm agregado coligações funcionais separadas, onde se organizam, por exemplo, os países islâmicos para isolar o regime fundamentalista afegão, os países mais ricos para cortar as fontes de financiamento das redes terroristas pan-

islâmicas, ou os países europeus onde existem comunidades islâmicas importantes para dismantelar as organizações clandestinas da Al-Qaeda. Por outro lado, a estratégia norte-americana restringiu ao máximo o número de aliados na coligação operacional, quer na articulação dos serviços secretos, onde a Grã-Bretanha, a Rússia, a Turquia e Israel parecem indispensáveis, quer na intervenção militar na guerra do Afeganistão, donde foram excluídos, salvo para missões de retaguarda, a maioria dos principais aliados dos Estados Unidos²⁰, com excepção da Grã-Bretanha e da Austrália. Por último, o assalto aos santuários da Al-Qaeda no Afeganistão obrigou os Estados Unidos a integrar na coligação contra os Taliban e as redes terroristas pan-islâmicas tanto as oposições afegãs e a maior parte dos seus aliados externos – incluindo a Rússia, o Uzbequistão, o Tajiquistão, a China e a Índia, enquanto a posição do Irão permanece em suspenso – como o Paquistão.

A teoria das coligações flutuantes define um modelo funcional adequado a uma campanha longa contra o terrorismo internacional, de acordo com a decisão norte-americana de prosseguir essa luta para lá da campanha afegã. Nesse sentido, a própria coligação operacional pode deixar de ser sustentável contra os próximos inimigos e exigir diferentes aliados em fases diferentes²¹. Paralelamente, o pressuposto dessa teoria – a recusa da maior coligação possível – também exprime a determinação política dos Estados Unidos em evitar processos complexos de negociação com um grande número de aliados, cujas posições divergentes podem obstruir e até impor o seu veto às estratégias norte-americanas.

Essa lição da Guerra do Golfo pode ter pesado na formulação da nova teoria, embora na presente campanha, não obstante o número restrito de aliados, já tenham surgido divergências internas, quer quanto às prioridades da fase seguinte – concentrar esforços na destruição da Al-Qaeda ou reconstruir o Afeganistão –, quer sobre o modo de neutralização dos arsenais de armas de destruição maciça acumulados pelo Iraque, ou outros Estados com ligações directas a organizações terroristas.

No entanto, a revisão das prioridades da política externa dos Estados Unidos depois de 11 de Setembro, com a designação precisa do terrorismo como inimigo principal, a par da resposta internacional aos atentados terroristas contra Nova York e Washington, abrem possibilidades na evolução das alianças que excedem, largamente, o modelo de geometria variável das coligações flutuantes.

Paradoxalmente, a agressão terrorista provocou uma aproximação entre o conjunto das grandes potências internacionais, assente na congruência dos seus interesses contra uma ameaça comum²². O ataque contra os Estados Unidos demonstrou a vulnerabilidade de todas as potências perante os métodos do terrorismo catastrófico²³. Isoladamente, nenhuma tem capacidade para lutar, com eficácia, contra as redes do terrorismo internacional, embora umas tenham mais experiência, mais meios ou mais vontade do que outras. A Rússia e a Índia têm sido objecto de atentados sérios, por parte de organizações terroristas islâmicas, associadas ao separatismo na Tchechénia e no Caxemira. A China, para lá da sua ansiedade perante o separatismo islâmico no Sinkiang, está preocupada com a organização dos jogos olímpicos de 2008, em Pequim.

Os casos mais marcantes são os da Rússia e da Índia. O presidente russo foi o primeiro a responder aos atentados de 11 de Setembro – sem deixar de referir que a Rússia luta, há vários anos e à sua maneira, contra o terrorismo islâmico – e tem estado ao lado dos Estados Unidos, sem falha, em todos os domínios relevantes, incluindo o apoio às forças da Aliança do Norte e à instalação da retaguarda logística e operacional dos militares norte-americanos nas antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central. Os dirigentes da União Indiana, com o incentivo adicional que representa o isolamento estratégico do Paquistão, multiplicaram as iniciativas políticas, partilharam informações, abriram o seu espaço aéreo e as bases militares às forças norte-americanas e aceitaram a disciplina do silêncio, considerada necessária pelos Estados Unidos, para não criar uma perturbação excessiva na política paquistanesa.

A República Popular da China, que acabava de sair de uma prova de força com os Estados Unidos, foi mais reservada. Todavia, votou, tal como a Rússia, sem hesitações, a resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, onde se reconhece o direito de legítima defesa norte-americano contra a agressão terrorista, reiterou essa posição em contactos ulteriores, ao mais alto nível, com a Rússia, a França e a Grã-Bretanha e, depois, com os Estados Unidos, na cimeira da APEC em Xangai. Reciprocamente, para não prejudicar essa abertura, o presidente norte-americano não se referiu ao comunismo, quando enumerou e condenou «as ideologias assassinas do século XX», perante o Congresso dos Estados Unidos²⁴.

A lista pode continuar. A Indonésia, cujo presidente foi uma das primeiras personalidades políticas a ser recebida em Washington, condenou a agressão terrorista. O Japão, pela primeira vez, enviou forças militares navais para apoiar a intervenção no Afeganistão. A Alemanha dispôs-se a mobilizar um contingente numeroso das suas tropas especializadas para a campanha afegã e a perseguição dos terroristas. O Brasil tomou a iniciativa de invocar a cláusula de defesa colectiva do Tratado do Rio para mobilizar a Organização dos Estados Americanos.

A questão mais interessante é saber se essa convergência, sem precedentes, do conjunto das grandes potências do pós-Guerra Fria, se resume a uma manifestação precária e sem consequências, ou se, pelo contrário, existe a possibilidade de caminhar no sentido de um concerto internacional.

Nesse contexto, deve fazer-se uma distinção conceptual entre concerto e aliança²⁵. Por certo, é improvável uma inversão das alianças, por efeito do 11 de Setembro, que não modificou a estrutura de distribuição do poder internacional – unipolar, multipolar, ou ambas as coisas. Embora se possam admitir, num quadro de relativa fluidez, quer uma variação nos alinhamentos da Rússia – a única grande potência que pode fazer alianças tanto com a coligação ocidental como com a China –, quer uma confirmação da tendência da Índia para se aproximar dos Estados Unidos, esses movimentos não são

nem decisivos, nem definitivos, nem implicam uma alteração estrutural dos equilíbrios estratégicos.

No entanto, podem ser consistentes com a emergência de um concerto internacional, a partir da determinação comum de um pequeno número de grandes potências para impedir formas extremas de agressão externa, como o ataque terrorista de 11 de Setembro. Esse consenso pode ser extensivo aos modos de resolver o problema de certos Estados falhados, começando com o caso do Afeganistão, ou à neutralização dos arsenais de armas de destruição maciça fora do controlo das potências responsáveis. Nada obsta à inserção da Rússia, ou até da China, num quadro restrito às grandes potências onde se trate dos temas relevantes para a edificação de um modelo de ordenamento internacional.

Na tradição oitocentista, o concerto das grandes potências, ao contrário das alianças, não exige nenhuma codificação restritiva, nem compromissos formais de defesa colectiva. Trata-se, sobretudo, de defender princípios mínimos de responsabilidade internacional que correspondem aos interesses de cada uma das grandes potências, na medida em que estas reconheçam nesses princípios um interesse comum. Por outro lado, a emergência de um concerto não serve para substituir as alianças estabelecidas, nomeadamente a coligação ocidental, nem requer a sua abertura aos antigos adversários. Na versão original, a Grã-Bretanha, a Áustria, a Rússia e a Prússia confirmaram os vínculos da sua quádrupla aliança, quando criaram o Concerto Europeu, onde tinha lugar a França²⁶. Do mesmo modo, os Estados Unidos, a Alemanha, a Grã-Bretanha, a França e o Japão podem consolidar a sua aliança, ao mesmo tempo que esboçam os quadros onde outras grandes potências, como a Rússia e até a China, possam passar a integrar o *statu quo* internacional do pós-Guerra Fria. O concerto não elimina a competição internacional, nem limita o jogo das alianças – requer tão-só a convergência exclusiva das grandes potências num «jogo comunitário»²⁷, para lá das suas alianças e das suas rivalidades. Na ausência do espectro de uma ressurgência hegemónica, a ameaça do caos

terrorista criou uma oportunidade de regressar ao concerto das grandes potências, se estas se assumirem como responsáveis pela estabilidade do sistema internacional²⁸.

Esse modelo de ordenamento internacional foi interrompido com a emergência de sucessivas ameaças hegemónicas expansionistas, que dominaram o século xx, excepcional também pela ausência de um período mínimo de concertação entre as grandes potências. Nesse sentido, mais do que o fim da crise de transição do pós-Guerra Fria, o regresso do concerto internacional das grandes potências significaria, mais uma vez, o fim do século das guerras totais e das revoluções totalitárias.

NOTAS

¹ John Mearsheimer (1990). «Back to the future: instability in Europe after the cold war». *International Security* 15, 1, rp. in Michael Brown, Sean Lynn-Jones, Steven Miller, editores (1995). *The perils of anarchy*: 78-129. Cambridge: MIT Press.

² Kenneth Waltz (1993). «The emerging structure of international politics». *International Security* 18, 1, rp. in Michael Brown, Sean Lynn-Jones, Steven Miller, editores (1995): 42-77.

³ Stephen Walt (1997). «Why alliances endure or collapse». *Survival* 39, 1: 156-179.

⁴ A declaração, feita durante a cimeira da APEC em Xangai, está registada a propósito da decisão russa de fechar as suas bases em Cuba. Ver o despacho da AFP de 18 de Outubro, reproduzido em «Powell says Russia base closures mark end of "post-Cold War era"», *CDI Russia Weekly* # 176.

⁵ Barnett Rubin (1995). *The fragmentation of Afghanistan, state formation and collapse in the international system*. New Haven: Yale University Press. Olivier Roy (1995). *Afghanistan. From holy war to civil war*. Princeton: Princeton University Press. Ahmed Rashid (2001). *Taliban. The story of the Afghan warlords*. Londres: Pan Books. Larry Goodson (2001). *Afghanistan's endless war. State failure, regional politics and the rise of the Taliban*. University of Washington Press.

⁶ Sobre a intervenção soviética ver Henry Bradsher (2001). *Afghan communism and Soviet intervention*. Karachi: Oxford University Press. Ver também Barnett Rubin (1995). *The search for peace in Afghanistan*. New Haven: Yale University Press. Jacques Levesque (1999). *L'URSS en Afghanistan*. Paris: Complexe. Acerca da retirada soviética ver Diego Cordovez, Selig Harrison (1995). *Out of Afghanistan. The inside story of the Soviet withdrawal*. Nova York: Oxford University Press. Cf. também Riaz Kahn (1990). *Untying the Afghan knot. Negotiating the Soviet withdrawal*. Durham: Duke University Press. Quanto à ocupação soviética, ver Jeri Laber, Barnett Rubin (1988). «A nation is dying». *Afghanistan under the Soviets (1979-1987)*. Evanston: Northwestern University Press.

7 Não há ainda nenhum texto de referência sobre as brigadas pan-islâmicas no Afeganistão. As melhores fontes são os textos citados de Barnett Rubin (1995) e de Ahmed Rashid (2001). Cf. também Reuven Paz, *Is there an Islamist internationale?*, ICT, 9 de Julho de 2000.

8 Sobre a emergência dos Taliban e a terceira guerra afegã, a referência obrigatória continua a ser Ahmed Rashid (2001). Ver também Ahmed Rashid (2001). «Afghanistan: ending the policy quagmire». *Journal of International Affairs* 54, 2; 395-410. William Malley, editor (1998). *Fundamentalism reborn? Afghanistan and the Taliban*. Londres: C. Hurst.

9 Há uma bibliografia crescente, nos últimos dez anos, sobre os Estados falhados, virtuais, fora-da-lei, ou os quase-Estados, entre os quais se podem consultar, por exemplo, Robert Jackson (1990). *Quasi-states: sovereignty, international relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press. William Zartmann, editor (1995). *Collapsed states. The disintegration and restoration of legitimate authority*. Boulder: Lynne Rienner. Dito isto, a referência mais pertinente para a formulação da política britânica é, por certo, Robert Cooper (1996). *The post-modern state and world order*. Londres: Demos. Ver também o seu último artigo, «The next empire», *Prospect*, Outubro de 2001.

10 A posição britânica foi apresentada pelo Secretário do Foreign Office, Jack Straw, no IISS, em 27 de Outubro de 2001. «Order out of chaos: the future of Afghanistan». www.fco.gov.uk/news/speechtext.asp

11 Citha Maass (1999). «The Afghanistan conflict: external involvement». *Central Asian Survey* 18, 1: 65-78.

12 S. Gretsky. «Civil war in Tajikistan: causes, development and prospects for peace», in Susan Eisenhower, Roald Sagdeev, editores (1995). *Central Asia. Conflict resolution and change*. Chevy Chase: Center for Political and Strategic Studies. Barnett Rubin (1993). «The fragmentaton of Tajikistan». *Survival* 35, 71-91.

13 Vartan Gregorian. «A place for the Pashtuns», *New York Times*, 15 de Novembro de 2001. Ver também Ahmed Rashid. «Pakistan, the Taliban and the US». *The Nation*, 8 de Outubro de 2001.

14 Sobre a Ásia Central, ver Roy Allison, Lena Johnson, editores (2001). *Central Asian security. The new international context*. Londres, Washington: Royal Institute of International Affairs, Brookings Institution Press. Ver também Sherman Garnett, Koji Watanabe, Alexander Rahr (2000). *The new Central Asia: in search of stability*. Trilateral Commission, Task Force Report #54. International Crisis Group. *Central Asia: fault lines in the new security map*. International Crisis Group Asia Report #20, 4 de Julho de 2001. Para o enquadramento da transição pós-soviética nas periferias imperiais, ver Galina Starvoitova (1997). *Sovereignty after Empire. Self-determination movements in the former Soviet Union*. Washington: United States Institute of Peace, Peaceworks #19. Ian Bremmer, Ray Taras, editores (1997). *New states, new politics. Building the post-Soviet nations: caps. XV-XIX*. Cambridge: Cambridge University Press. Hafeez Malik, editor (1994). *Central Asia. The strategic importance and future prospects*. Nova York: St. Martin's Press. Mohiaddin Mesbahi, editor (1994). *Central Asia and the Caucasus after the Soviet Union*. Gainesville: University Press of Florida. Sobre a dimensão religiosa ver Ahmed Rashid (2001). «The fires of faith in Central Asia». *World Policy Journal* 18, 1: 45-55. Susan Eisenhower, Roald Sagdeev, editores (2000). *Islam and Central Asia: an enduring legacy or an evolving threat*. Washington:

Center for Political and Strategic Studies. A melhor e a mais curta apresentação pertence a Olivier Roy (2001). *L'Asie centrale contemporaine*. Paris: PUF.

15 Martha Brill Olcott (1996). *The Central Asian states. Independence, foreign policy, and regional security*. Washington: US Institute of Peace.

16 Martha Brill Olcott (2001). *Revisiting the twelve myths of Central Asia*. Carnegie Endowment, Working Papers #23.

17 A problemática dos complexos regionais de segurança começou a ser tratada por Barry Buzan (1991). *People, states and fear*: cap. V. Boulder: Lynne Reiner.

18 Donald Rumsfeld. «A new kind of war», *New York Times*, 27 de Setembro de 2001.

19 A fórmula pertence a Hélio Jaguaribe.

20 As tentativas tardias de integração das forças alemãs e francesas, depois também italianas e espanholas e, finalmente, holandesas, ficaram associadas a um jantar em Downing Street, a convite do Primeiro-Ministro Tony Blair, no dia 4 de Novembro. Em teoria das alianças, esse reflexo oportunista das potências secundárias para saltarem para o comboio do vencedor chama-se, muito prosaicamente, *bandwagoning*. Neste caso, trata-se de uma variante benigna de *bandwagoning*, ao contrário das estratégias de partilha dos despojos da guerra no terreno afegão.

21 Henry Kissinger. «Where do we go from here?», *Washington Post*, 6 de Novembro de 2001.

22 Edward Luttwak. «New fears, new alliances», *New York Times*, 2 de Outubro de 2001.

23 As designações ainda são instáveis. O termo «terrorismo catastrófico» é usado por Ashton Carter, enquanto Ehud Sprinzak fala de «superterrorismo», e François Heisbourg de «hiperterrorismo». Gérard Chaliand, pelo contrário, entende que o 11 de Setembro é o estádio último do terrorismo clássico. Gilles Keppel e Richard Falk, entre outros – incluindo tanto o Bispo anglicano, como o International Institute of Strategic Studies de Londres –, preferem dizer «terrorismo apocalíptico». Ver Ashton Carter (1998). *Catastrophic terrorism: elements of a national policy*. Harvard University & Stanford University. François Heisbourg (2001). *L'hyperterrorisme: la nouvelle guerre*. Paris: Odile Jacob. Ver também, entre outros, Gilles Kepel. «Le piège du djihad afghan», *Le Monde*, 20 de Setembro de 2001. Richard Falk. «Ends and means: defining a just war», *The Nation*, 29 de Outubro de 2001.

24 No discurso perante o Congresso, em 20 de Setembro de 2001, o Presidente George W. Bush considerou os responsáveis pelos atentados como os «herdeiros de todas as ideologias assassinas do século XX», que seguiam «o caminho do fascismo, do nazismo e do totalitarismo».

25 Nem todos os teóricos das alianças consideram essa distinção, que foi elaborada, nomeadamente, por Glenn Snyder (1997). *Alliance politics*: 364-371. Ithaca: Cornell University Press. O tema tornou-se mais falado no fim da Guerra Fria. Ver, *inter alia*, Charles Kupchan, Clifford Kupchan (1991). «Concerts, collective security, and the future of Europe». *International Security* 16, 1, rp. in Sean Lynn-Jones, Steven Miller, editores (1992). *America's strategy in a changing world*: 151-198. Cambridge: MIT Press. Do lado céptico, ver Edward Vose Gulick (1955). *Europe's classical balance of power*: 156-159. Nova York: W.W.Norton.

26 O exemplo do historiador é evocado por Henry Kissinger, para fundamentar a sua oposição à integração da Rússia na Aliança Atlântica. Henry Kissinger. «Russia: a partner, but not in NATO», *Washington Post*, 7 de Dezembro de 2001.

27 Glenn Snyder (1997): 364.

28 Charles Kegley e Gregory Raymond procuraram estabelecer uma lista de condições para a emergência do concerto – um pequeno número de grandes potências, a ausência de uma ameaça hegemónica expansionista ou revisionista, um sentido comum de responsabilidade internacional – além da ameaça, ou da percepção de uma ameaça comum. Charles Kegley, Gregory Raymond (1994). *A multipolar peace? Great power politics in the twenty-first century*: 216-220. Nova York: St.Martin's Press.