

Introdução

A queda do Muro de Berlim no início de Novembro de 1989 provocou um «efeito dominó» que veio pôr termo às ditaduras comunistas impostas pela União Soviética na Europa de Leste. A derrocada do «socialismo real», e a destruição dos equilíbrios europeus existentes desde o fim da Segunda Guerra Mundial, provocou uma série de reacções inesperadas por parte de alguns Estados, particularmente dos Estados Unidos da América. A reacção imediata do Presidente norte-americano George Bush à queda do Muro foi cautelosa, aconselhando a moderação, enquanto desdramatizava o acontecimento e as suas consequências. Severamente criticado por esta tomada de posição, Bush antecipava, provavelmente de uma forma inconsciente, a profunda mutação que estes acontecimentos iriam provocar no sistema internacional e a consequente necessidade de formular uma nova política externa que podia ir *beyond containment* para, assim, enfrentar as novas realidades internacionais¹.

O optimismo e o júbilo criado pelo colapso dos regimes comunistas foi, no entanto, bruscamente quebrado com a invasão do Koweit pelo Iraque, em 2 de Agosto de 1990. Quando muitos analistas começavam a sugerir a possibilidade de se caminhar para um novo Mundo onde as relações entre Estados seriam mais pacíficas, a invasão do Koweit serviu para demonstrar as posições daqueles que sustentavam que o colapso do comunismo simplesmente criava outros perigos e outras zonas de conflito no globo². Tudo mudou, mas, na essência, tudo se manteve igual. Independentemente do resultado final do conflito do Golfo Pérsico, haja, ou não guerra, podemos afirmar com toda a segurança que tanto o optimismo como o pessimismo gerado pelo fim do comunismo era prematuro. A verdade é que tanto os optimistas como os pessimistas tinham, e continuam a ter em parte razão. O certo é que o colapso do comunismo não nos conduz directamente para um admirável mundo novo — prova-o a invasão de Saddam Hussein. Contudo, as condições necessárias para ultrapassar a conflitualidade sistémica resultante da Guerra Fria foram criadas com o fim do comunismo.

A importância e o significado do conflito do Golfo é, pois, inseparável do colapso do comunismo, dos equilíbrios estabelecidos, e do fim da Guerra Fria. Foi o fim da Guerra Fria que elevou a invasão iraquiana a algo mais do que um mero conflito regional. É certo que as reservas de petróleo existentes naquela parte do globo garantiam que o conflito seria sempre significativo, mas por si só este facto não seria suficiente para que o conflito assumisse as proporções que assumiu. Se o conflito Leste-Oeste continuasse a prevalecer, certamente que as superpotências impossibilitariam uma resposta internacional como a que se verificou, transformando e limitando o carácter do conflito provocado por Sadam Hussein. Podemos até interrogar-nos sobre a possibilidade de ocorrer um

conflito deste tipo se a bipolaridade rígida continuasse a dominar o rumo da política internacional³. O Iraque, tradicionalmente um Estado cliente da União Soviética, podia ter sido certamente dissuadido da sua agressão contra o Koweit se a URSS continuasse a exercer uma política de intervenção global, ou seja, uma política de superpotência. O conflito surge, precisamente, porque o papel das superpotências deixou de ser inequívoco⁴. O fim da Guerra Fria e o conflito do Golfo Pérsico forçaram-nos a repensar a estrutura do sistema internacional⁵. Desde 1945, a estrutura deste sistema não sofreu profundas alterações, ao mesmo tempo que se verificavam enormes transformações na sociedade - internacional. E que, enquanto a estrutura do sistema continua a privilegiar o Estado como actor principal, a sociedade internacional tornou-se mais interdependente, mais complexa, o que subverteu o papel tradicional do Estado⁶. Por outras palavras, a estrutura do sistema internacional não acompanhou as mudanças ocorridas na sociedade internacional.

Este facto leva-nos a apreciar a organização internacional vigente e as concepções teóricas subjacentes. Em grande medida, aquilo que está em jogo com a crise, do Golfo é a possibilidade de uma profunda reestruturação do sistema internacional. E precisamente a desarticulação entre a estrutura do sistema e a sociedade internacional que faz com que a invasão do Koweit se torne um problema central para a nova ordem do pós-Guerra Fria. Porém, para se analisarem as características desta nova ordem, é necessário primeiro avançar com algumas considerações de ordem teórica.

As «imagens» do sistema internacional

O paradigma realista é o *approach* que continua a dominar a teoria das relações internacionais e, conseqüentemente, a interpretação dos fenómenos políticos internacionais⁷. Os defensores desta perspectiva partem do pressuposto de que todos os Estados confrontam, isoladamente ou em alianças, e em estado de conflito permanente, todos os restantes Estados. Esta concepção «hobbesiana» do sistema internacional propõe que as relações entre os Estados são caracterizadas pela desconfiança e pela insegurança resultantes desse conflito permanente⁸.

A imagem utilizada pelos realistas para descreverem o sistema internacional é a da anarquia, ou seja, a do conflito permanente devido à ausência de uma autoridade superior à autoridade dos Estados individuais⁹. Fundamentalmente, aquilo que define o Estado, e condiciona toda a política internacional, é o facto de sendo soberanos, os Estados exercerem autoridade total sobre o seu território e de terem toda a legitimidade para preservar a integridade desse território. Nestes termos, se todos os Estados exercem o seu poder de forma diferente, nenhum Estado tem o «direito» de dominar outro Estado soberano, mas pode

fazê-lo se tiver poder suficiente¹⁰. Sendo isto verdade, também é um facto que, em última análise, é ao próprio Estado que cabe a responsabilidade pela preservação da sua soberania. Dito de outra forma, compete aos Estados individuais assegurarem a sua existência.

Dado que as relações entre Estados são assim conceptualizadas, extrai-se a conclusão de que os Estados visam maximizar o seu poder e, simultaneamente, minimizar os potenciais perigos para a sua sobrevivência, ou seja, minimizar o poder potencial de todos os outros Estados. Consequentemente, a lógica desta imagem do sistema implica uma conflitualidade permanente, uma vez que o poder é um recurso limitado e o poder do Estado A é aumentado, necessariamente, em prejuízo do Estado B¹¹. Todo o sistema internacional é, pois, estimulado pela violência ou pela ameaça de violência; a paz é algo que existe por breves períodos, entre conflitos, mas que não pode ser considerada como o «estado natural das coisas»¹².

Neste clima de perigo e insegurança, a inviolabilidade territorial torna-se, assim, o valor supremo e a primeira necessidade política do Estado. As ameaças externas só podem ser minimizadas através do reforço e da manutenção da segurança do Estado, garantida por forças armadas capazes de defender o território contra todo e qualquer dos perigos existentes no sistema. A guerra é, em consequência das características do sistema internacional, algo de extremamente «natural», inerente à própria natureza anárquica do sistema¹³.

Dentro desta óptica, existe uma hierarquia de poder, no sentido em que dois Estados diferentes não têm a mesma capacidade e a mesma margem de actuação no sistema, mas não existe uma hierarquia de autoridade porque não existe qualquer autoridade supranacional, superior à autoridade do próprio Estado. A anarquia internacional, e a falta de confiança entre Estados daí resultante, faz com que todos os Estados se encontrem perante um dilema de segurança¹⁴. Quanto mais um Estado se arma para se proteger, mais esse Estado é considerado como uma ameaça para os restantes Estados, o que leva os outros Estados a tomarem medidas para neutralizar o efeito desse armamento. O dilema existe porque mesmo que um Estado se empenhe num processo de rearmamento por razões defensivas, os restantes Estados têm de partir do pressuposto que esse comportamento poderá ser uma ameaça para a sua própria segurança. Os Estados podem sinceramente pretender a paz, mas a lógica do sistema anárquico força os Estados a desconfiarem uns dos outros. Num sistema anárquico, a desconfiança mútua é a regra de ouro que garante a sobrevivência do Estado.

Num mundo assim, onde a desconfiança é suprema, a anarquia só pode ser moderada através do estabelecimento de um determinado equilíbrio das capacidades dos vários actores. Assim, quando um Estado ameaça adquirir mais «poder» do que o que os seus vizinhos, estes podem constituir alianças para o confrontar, para conter esse Estado¹⁵. As alianças são, naturalmente, conjunturais e existem exclusivamente

quando o Estado pensa que a sua existência e manutenção é benéfica para a sua segurança. A manutenção do equilíbrio de poderes para evitar o domínio da potência, ou potências, mais forte torna-se a obsessão de todos os Estados. Se este equilíbrio de poderes for preservado, a paz é garantida; significa isto que um desequilíbrio entre as potências resulta num aumento de conflitualidade e, eventualmente, em guerra. Sendo assim, a guerra é considerada como o árbitro final dos conflitos entre os Estados. Duas categorizações deste equilíbrio de poder são formuladas pelos teóricos realistas: o equilíbrio bipolar — dois Estados com capacidades quase idênticas —, e o equilíbrio multipolar — três ou mais Estados empenhados num processo de *checks and balances*¹⁶. Em termos históricos, o Congresso de Viena de 1815, realizado após a derrota de Napoleão, conseguiu criar um sistema de equilíbrios que proporcionaram um período sem conflitos relevantes durante quase cem anos. Ou seja, com a derrota francesa em Waterloo, a comunidade dos Estados estabeleceu as regras, e fez as opções necessárias para a criação de uma nova ordem internacional¹⁷. Este tipo de «criação de regras» é, para os realistas, a única forma viável de garantir a estabilidade num mundo onde os Estados são motivados por interesses egoístas.

A concepção realista, apesar de continuar a ser dominante, foi, no entanto, seriamente questionada, e em grande medida rejeitada, nos últimos vinte anos¹⁸. Uma imagem alternativa — a da interdependência — é, hoje, capaz de fornecer uma resposta mais adequada aos problemas e às questões levantadas pelos fenómenos internacionais contemporâneos. O paradigma da interdependência parte do pressuposto de que os Estados não são, necessariamente, os actores mais importantes na cena internacional¹⁹. Indiscutivelmente, o Estado continua a desempenhar um papel fundamental na cena internacional, mas a concepção realista do Estado como actor primordial nem sempre corresponde à verdade. Esta diminuição do papel do Estado deve-se ao surgimento de um número de actores não-estatais, como por exemplo as organizações internacionais, ou as entidades transnacionais que são também actores fundamentais na cena internacional, capazes mesmo de ultrapassar a autoridade do Estado²⁰. A orientação da «interdependência» parte do pressuposto que a conflitualidade sistémica permanente não é necessariamente inerente ao sistema internacional. Os teóricos da interdependência não negam, no entanto, que a anarquia exista e seja determinante na formulação e na execução da política externa do Estado, o que sucede é que rejeitam as conclusões extraídas pelos analistas realistas desse facto²¹.

Para os proponentes da interdependência, o defeito principal da imagem realista do sistema internacional é a ruptura estabelecida entre política externa e política interna. Claramente rejeitada é a ideia de que o Estado é um actor unitário e racional, ou seja, que o Estado se apresenta perante outros Estados como uma só voz e, ainda para mais, com uma voz

racional²². Ao rejeitar esta posição realista, os teóricos da interdependência autonomizam os processos de decisão e adoptam uma posição voluntarista da política internacional onde os estadistas se podem impor para criar a ordem. Esta ordem é o resultado de várias opções e da escolha entre «regimes» internacionais ou regionais que visam a gestão da interdependência entre os Estados²³.

Se a imagem realista do sistema internacional é a de um conflito permanente entre actores autónomos, a imagem alternativa é a de uma «teia» de relações mútuas. Naturalmente que esta teia é frágil e só se pode preservar através da cooperação entre os Estados. Daí que se chegue à conclusão que a cooperação é um imperativo nacional, ou seja, que é no interesse dos Estados maximizar a cooperação²⁴. Dentro desta óptica, a utilidade da força como mecanismo de resolução de conflitos é seriamente posta em causa. Esta perspectiva implica, naturalmente, a rejeição da «agenda política» tradicional dos teóricos realistas²⁵. É evidente que as questões referentes à segurança nacional são importantes, em razão do predomínio do Estado no sistema internacional, mas as questões de ordem económica, social e ecológica são, em determinadas alturas, identicamente relevantes ou até mais cruciais do que as questões de natureza militar. Enquanto que para os realistas o conceito de equilíbrio de poderes é central para a sua visão da política, os defensores da interdependência advogam uma concepção alternativa que inverte as preocupações com as questões da segurança militar²⁶. Poder-se-á mesmo dizer que o conceito de segurança nacional deixa de ser principalmente militar e passa a incorporar outras questões que, conseqüentemente, alteram o seu sentido²⁷.

Para os realistas, uma situação de interdependência entre o Estado A e o Estado B é, em primeiro lugar, uma situação de vulnerabilidade²⁸. Do ponto de vista clássico, a segurança nacional aumenta na proporção do grau de auto-suficiência do Estado — quanto maior for a independência que um Estado é capaz de garantir vis-à-vis outros Estados, maior é a sua segurança. Na perspectiva da interdependência, esta relação entre o Estado A e o Estado B é caracterizada como uma relação de sensibilidade²⁹. Dito de outra forma, o Estado A pode ser condicionado pelas opções do Estado B, mas o Estado A nem sempre é prejudicado por estas opções e escolhas.

É possível afirmar que a interdependência pode constituir uma vulnerabilidade para um Estado. No entanto, deve ser sublinhado que a interdependência pode, também, ser genuinamente vantajosa para os Estados. E se a interdependência pode envolver alguns custos, os benefícios podem ser superiores aos custos. Até porque uma relação de interdependência não é linear. E que se a dependência político-económica do Estado A em relação ao Estado B é um sintoma de fraqueza do Estado A, o poder do Estado B, o mais forte, também é limitado por esta relação de interdependência³⁰.

A interdependência complexa que caracteriza o sistema internacional contemporâneo exige assim, um comportamento político radicalmente diferente daquele que vigorou durante a Guerra Fria, um comportamento baseado na cooperação e não no conflito.

O fim da velha ordem

A ordem internacional que surgiu com a Guerra Fria resultou do antagonismo ideológico entre a democracia, liderada pelos EUA, e o comunismo, liderado pela URSS³¹. Este conflito ideológico, apoiado pelo poderio militar de ambas as superpotências, criou um sistema de bipolaridade rígido, que bloqueava o sistema internacional e constrangia dramaticamente a margem de manobra tanto dos EUA como da URSS.

Dentro desta óptica, a política internacional era considerada como um *zero-sum game* (jogo de soma nula), onde uma vitória de uma das superpotências significava, necessariamente, uma derrota para a outra. Isto porque a competição ideológica era uma competição universal, uma competição caracterizada em termos de luta entre o bem e o mal³². Esta «moralização» da política internacional teve como consequência a limitação das opções e dos comportamentos. Por outras palavras, a divisão ideológica, que tanto contribuiu para a manutenção da Guerra Fria, cerceou a margem de manobra de cada Estado e, assim, a flexibilidade necessária a uma superpotência. Significava isto que a sua intervenção se tornava quase automática em todo e qualquer conflito regional, o que implicava um problema de *overextension*, ou seja, assumir compromissos desnecessários e potencialmente contraproducentes para os seus interesses específicos³³.

Assim, tanto a URSS como os EUA eram forçados a intervir em conflitos regionais universalizando as dimensões destes. O sistema bipolar, dada a «moralização» da política internacional, privilegiava as questões políticas e de segurança, enquanto minimizava outras como, por exemplo, as questões de ordem económica. A agenda política internacional era, conseqüentemente, organizada em torno de questões de segurança. Com o colapso dos regimes comunistas na Europa de Leste, e a grave crise interna soviética, os Estados Unidos da América encontraram--se, subitamente, sozinhos no desempenho de um papel de destaque na cena internacional³⁴. Enquanto a URSS limitava e redefinia os seus compromissos internacionais, manifestando a sua incapacidade de continuar uma política global, os EUA iniciavam um debate sobre o seu próprio papel na comunidade internacional³⁵. Neste âmbito, enquanto os valores defendidos pelos EUA encontram eco em todas as partes do globo, ressurgiu, paradoxalmente, a tentação isolacionista norte-americana³⁶.

A invasão iraquiana do Koweit veio, no entanto, demonstrar que a ordem internacional criada após a Segunda Guerra Mundial e preservada através do conflito Leste-Oeste deixou de corresponder à realidade e às

necessidades da política internacional. Esta primeira crise do pós-Guerra Fria torna-se, assim, determinante para a formação das regras que vão condicionar a política internacional dos próximos tempos. E é precisamente esta a questão fulcral do conflito do Golfo Pérsico.

Os desafios para a nova ordem

São, em nossa opinião, seis os problemas que foram levantados pela agressão iraquiana contra o Kuwait: a territorialidade dos Estados, o controlo dos recursos naturais, a limitação dos conflitos regionais, o papel das organizações internacionais e do direito internacional, o papel das grandes potências, e a problemática da limitação da guerra.

O sistema de Estados que hoje existe é em boa parte a consequência do processo de descolonização verificado após as grandes convulsões que terminaram em 1945. É, no entanto, um sistema caracterizado pela heterogeneidade e pela instabilidade. Neste âmbito, por exemplo, fronteiras dos Estados recém-criados, unilateralmente estabelecidas pelas potências coloniais, não obedecem, como é sabido, a uma lógica interna. Assistiu-se à criação forçada de Estados multinacionais que são, desde o seu início, instáveis e talvez inviáveis³⁷. Este problema é hoje sentido, sobretudo, na África, mas também no Médio Oriente e na Ásia.

As graves dificuldades para a coesão interna dos Estados foram causadas pela criação de fronteiras artificiais, resultando da partilha colonial. A artificialidade das fronteiras nestes países impediu o estabelecimento de estruturas estatais suficientemente fortes que pudessem possibilitar o exercício de uma autoridade legítima. A ausência de autoridade política, por sua vez, impede a modernização de Estados que, em muitos casos, estão dependentes de apenas um recurso natural para garantir as suas divisas³⁸. Assim, os países em vias de desenvolvimento encontravam-se numa posição desvantajosa e dependente em relação aos países industrializados³⁹.

As assimetrias flagrantes entre o Norte e o Sul criaram uma tensão na economia mundial. Porém, foi em 1973, com o embargo petrolífero imposto pela OPEP, que os países do Sul começaram a utilizar o seu poder económico em prol de reivindicações políticas.

Ao descobrirem a sua potencialidade desestabilizadora para o mundo industrializado, tornou-se óbvio para todos que a economia global era uma totalidade que podia facilmente ser, se não destruída, pelo menos gravemente prejudicada. A vulnerabilidade dos países industrializados significou, por um lado, que os países do Terceiro Mundo tinham adquirido um novo poder real, mas por outro, que era reduzido o seu potencial de modernização. Tanto o Norte como o Sul descobriram, em 1973, que a interdependência criava vulnerabilidades mútuas que só podiam ser resolvidas através da criação de uma Nova Ordem Económica Internacional, o que implicaria a redução da eficácia do poderio militar dos Estados⁴⁰.

Os Estados recém-criados enfrentavam um outro problema: para que pudessem vir a ser actores internacionais eficazes era essencial que se inserissem num sistema internacional onde os Estados eram os actores principais⁴¹. Para realizar este fim era necessário desenvolver um poder estatal forte, e um nacionalismo correspondente que pudesse influenciar o curso dos acontecimentos internacionais⁴². Num sistema tradicionalmente dominado por Estados-Nações, um Estado fragmentado perdia grande parte da sua margem de manobra no sistema.

O paradoxo do período pós-1945 estava em que a territorialidade era essencial para o êxito do Estado no sistema internacional, mas estes novos Estados mostravam-se incapazes de se consolidarem como tais. Noutros termos, o sistema internacional «estado-cêntrico», resultado de uma experiência histórica europeia que foi universalizada, parte de pressupostos que implicam uma desvantagem para os Estados recém-criados. A hegemonia da Europa, e dos Estados que partilham as suas tradições como, por exemplo, os EUA, manteve-se, conseqüentemente, num sistema cujas regras foram por estes estabelecidas. Nestes termos, os novos Estados tiveram de se adaptar às regras estabelecidas pelos Estados ocidentais, o que nunca foi fácil, nem livre de graves contradições.

A invasão iraquiana do Koweit é, em parte, o resultado directo deste problema da formação do Estado contemporâneo. Foram as ambiguidades criadas pelas fronteiras artificiais do Médio Oriente que contribuíram para o conflito em análise. Assim, a invasão e anexação do Koweit é a manifestação concreta de um problema que continua por resolver na comunidade internacional e que virá a criar, certamente, novos pólos de conflitos. A invasão do Koweit, e a reacção internacional por ela gerada, demonstra também a existência de questões de natureza económica que são cada vez mais importantes para a comunidade internacional. Não se pretende de forma alguma afirmar que a agressão de Saddam Hussein visava apenas um objectivo económico, na medida em que as suas motivações eram várias. O que não se pode ignorar é o facto de este conflito também reflectir a necessidade dos Estados contemporâneos controlarem recursos naturais, particularmente recursos estratégicos.

É útil recordar as razões que ostensivamente levaram o Iraque a invadir e anexar o Koweit. Em primeiro lugar, o governo de Hussein exigia uma elevada compensação financeira por parte do Koweit para reconstruir uma economia devastada pela guerra com o Irão. Em segundo lugar, o Iraque pretendia controlar a produção petrolífera da região. Finalmente, e em terceiro lugar, não se pode ignorar o facto de que o Iraque pretende, e pelo menos esta é a retórica oficial, uma maior e mais justa distribuição da riqueza no Médio Oriente.

Se a invasão do Koweit é, em parte, uma tentativa de exercer o controlo sobre os recursos naturais, a reacção da comunidade internacional é, também, uma resposta a esta pretensão de Hussein.

Se, tradicionalmente, a segurança nacional era, mais ou menos, limitada à protecção do território, actualmente a segurança nacional implica o acesso a recursos naturais, incluindo os recursos energéticos. O mundo industrializado precisa de preservar o acesso, seguro e ininterrupto, aos campos petrolíferos do Médio Oriente. É óbvio que um acesso sem restrições, ou com um mínimo de restrições, só pode ser garantido quando existe um determinado número de regras que determinam a actuação dos sujeitos. Ao longo da crise verificou-se que os mercados, como era de prever, entraram em grande instabilidade devido às incertezas na região. Dado que o funcionamento da economia mundial passa pela estabilidade dos mercados, um prolongamento do conflito é, pois, extremamente negativo para toda a comunidade internacional.

A declaração do secretário da Defesa norte-americano, Dick Cheney, sugerindo que os EUA estavam no Golfo para preservar os empregos norte-americanos é aliás altamente reveladora. Os EUA reconhecem, de facto, que a sua segurança é comprometida por um conflito na região. Foi esta, certamente, uma das ilações dos acontecimentos de 1973⁴³.

A afirmação de Cheney demonstra simplesmente o reconhecimento da interdependência existente.

A ideia de garantir uma «segurança energética», que contribuísse para a prosperidade económica, foi invocada por Richard Nixon e, com a administração Carter, tornou-se uma prioridade da política externa norte-americana⁴⁴. A Administração Bush, plenamente consciente da importância deste problema, elaborou um documento oficial que referia a necessidade de garantir a segurança energética como factor indispensável na definição do interesse nacional dos EUA⁴⁵.

Seria altamente simplista dizer que os EUA estão no Golfo Pérsico, exclusivamente, para preservar os empregos norte-americanos, mas é absolutamente indispensável salientar que a interdependência económica existente exige, particularmente a uma superpotência, o acesso aos recursos naturais. Outro problema levantado pela crise do Golfo Pérsico é o da contenção dos conflitos regionais que seguramente surgirão no pós-Guerra Fria. No mundo bipolar em extinção, os conflitos regionais eram inseparáveis da competição entre as duas superpotências. Os conflitos do Médio Oriente, particularmente as guerras entre Israel e os Estados Árabes, e especialmente o conflito de 1973, assumiram uma dimensão global⁴⁶. Esta internacionalização dos conflitos regionais deixa de ser, pelo menos em termos teóricos, automática num mundo multipolar.

Numa situação de bipolaridade, os conflitos regionais raramente ameaçavam a estabilidade internacional⁴⁷. Imperava o interesse das superpotências em limitar os conflitos na medida em que estas não se podiam dar ao luxo de um confronto directo. Esta a razão pela qual as superpotências hesitavam em se envolverem em conflitos onde o adversário enfrentava dificuldades — o que aconteceu no Vietname, no Afeganistão, na Hungria e na Coreia.

A verdade é que a bipolaridade criava um efeito moderador na estrutura do sistema que contribuía para a minimização dos conflitos. Nesta perspectiva, a globalização das relações internacionais, baseada em duas ideologias em constante competição, foi extremamente positiva⁴⁸. A política de dissuasão nuclear, que visava a eliminação da guerra através da ameaça de destruição total, fez com que a guerra entre as superpotências fosse algo impensável.

O colapso da bipolaridade tornou a guerra, uma vez mais, num instrumento possível de utilização. E fê-lo porque as limitações impostas pela bipolarização ao comportamento das pequenas e médias potências pela bipolaridade foram eliminadas. Dito de uma outra forma, isto significa que os constrangimentos à agressividade dos Estados foram eliminados de um dia para o outro, e criou-se um vazio, que foi aproveitado por Saddam Hussein para afirmar o poder do Iraque.

Analisada desta forma, a invasão do Koweit deu-se no âmbito de uma conjuntura excepcional que está em vias de ser ultrapassada. Entre o colapso da ordem internacional e a criação de uma nova ordem existe sempre um período de indefinição onde as regras deixam quase por completo de existir. As velhas regras deixam de ser universalmente válidas e as novas regras que se irão impor encontram-se em processo de definição. Dá-se, na realidade, uma situação de anarquia pura onde os Estados podem, calculando os riscos, testar os limites da sua capacidade de expansão. E durante este período, cuja duração é indeterminável, que os maiores perigos existem para a comunidade internacional.

Para compreender o comportamento de Hussein é útil recordar o processo vertiginoso que levou ao colapso da bipolaridade. O império soviético caiu não em décadas, nem em anos, mas num período de escassos meses. Mas não só. O colapso da hegemonia soviética foi um acontecimento quase inesperado. O resultado de tudo isto foi que os EUA, a única potência que podia preencher o vazio deixado em aberto, foi incapaz de o fazer. Os norte-americanos foram, pura e simplesmente, ultrapassados pelos acontecimentos e não criaram com rapidez suficiente uma doutrina que pudesse dar resposta às novas realidades internacionais⁴⁹. Resta, contudo, o problema inicial: a limitação dos conflitos regionais no mundo do pós-Guerra Fria. É que a multipolaridade, por si só, abre novas oportunidades aos pequenos Estados para se afirmarem na cena internacional⁵⁰. E, se este facto pode ser positivo quando se trata de afirmações responsáveis e limitadas, esta potencialidade também pode gerar situações como a invasão do Koweit pelo Iraque.

Na crise do Golfo, Hussein enfrentou uma resposta decidida e firme por parte da comunidade internacional. Em si, esta resposta, esta condenação universal, não é totalmente nova. Não esqueçamos que a resposta da comunidade internacional a outros conflitos como, por exemplo, a invasão vietnamita do Kampuchea ou a invasão soviética do

Afeganistão, foi também de condenação. Porém, antes da invasão do Kuwait, as condenações nunca conseguiram alinhar do mesmo lado todas as potências, incluindo a URSS e os EUA⁵¹. É esta concertação que faz das resoluções do Conselho de Segurança da ONU algo de original e novo. Apesar de continuar a ser demasiado cedo para se ter a certeza pode, no entanto, desde já prever-se a possibilidade do regresso à segurança colectiva por parte das grandes potências.

O facto dos EUA e da URSS terem assumido uma posição idêntica em relação a esta crise, não pode ser subvalorizado, antes pelo contrário. A atitude comum das duas potências reflecte uma das novas realidades internacionais, que estarão na base de relações internacionais mais pacíficas. A crise do Golfo Pérsico abre a possibilidade de estabelecer uma nova ordem internacional mais pacífica se forem tomadas as posições necessárias para criar novos «regimes de segurança». A crescente interdependência internacional, devido à globalização das trocas económicas e da difusão das comunicações, abre o horizonte para quebrar uma grande parte da anarquia do sistema. Isto significa que os Estados ver-se-ão obrigados a reestruturar as suas relações externas e conceder parte da sua autonomia a organismos internacionais⁵².

Presentemente, a forma mais eficaz de criar os fundamentos para esta nova ordem internacional é através do aproveitamento das organizações internacionais e regionais existentes. Estas organizações, particularmente as regionais, são a consequência da crescente interdependência entre os Estados, que se manifesta em processos de progressiva integração.

Todos os processos de integração têm o efeito de criar aquilo que Joseph Nye caracterizou como «ilhas de paz». Este conceito descreve o resultado de um processo de maior integração, ou seja, a consequência de uma maior interdependência entre dois ou mais Estados. Uma «ilha de paz» é uma região onde a conflitualidade entre Estados pertencentes à mesma região foi «pacificada» através da integração⁵³.

A ideia de Nye é simples: a integração conduz à diminuição da conflitualidade entre os Estados que participam no processo de integração. Existe, na sua óptica, um interesse básico por parte dos Estados em limitar a conflitualidade porque esta é extremamente perigosa para o bem-estar e o interesse de todos, o que significa que a interdependência complexa tem tendência para eliminar, ou reduzir, os conflitos porque o seu preço se torna demasiado elevado. O sistema é condicionado de tal forma que a opção militar deixa de ser viável⁵⁴.

Esta reflexão de Nye foi inspirada pela evolução do processo de integração na Europa. Na realidade, este processo limita a soberania dos Estados e impossibilita comportamentos egoístas. Esta transferência de soberania, que na verdade é um acto voluntário, provoca uma alteração não só no conceito de interesse nacional, como também na formulação e execução da política externa que visa a protecção desse mesmo interesse. Afinal de contas, trata-se de criar uma situação onde o

interesse do Estado A se identifica com o do Estado B e, assim, aquilo que é benéfico para A também o é para B⁵⁵.

Aquilo que é verdade em relação a processos regionais também o é, em grande medida, em relação a todo o sistema internacional, ou seja, à comunidade de Estados. Um aumento da relação de dependência mútua cria interesses e objectivos comuns que, por sua vez, possibilitam a criação de regimes e de processos para garantir a sua preservação. A evolução da sociedade internacional nas últimas quatro décadas na direcção da interdependência complexa possibilita a criação de uma ordem que anteriormente parecia insustentável.

A criação de organizações com vocação universal — como a Sociedade das Nações — reflecte a tentativa de criar regimes de segurança internacional. Tanto a SDN, como a Organização das Nações Unidas surgiram após uma ruptura com a velha ordem. Com a intenção de estabelecer e garantir as novas regras que governarão o sistema de Estados.

A finalidade de ambas as organizações era, efectivamente, a abolição do conflito entre os Estados. Na história da diplomacia pré-1914, e na própria dinâmica das relações internacionais de então, é difícil encontrar algum fenómeno que pudesse indiciar a possibilidade da criação da SDN. Esta surgiu em 1919 como uma ruptura com o sistema e a prática das relações internacionais contemporâneas e como uma expressão da necessidade imediata da organização do sistema⁵⁶.

Central para o papel da SDN era o conceito de «segurança colectiva». Este conceito partia do pressuposto que a existência de uma frente comum que agregasse todos os Estados unificados pela intenção de enfrentar um Estado agressivo podia dissuadir esse Estado de actuar. Apesar das boas intenções, não se pode negar que este idealismo ignorava que podia ser do interesse nacional dos Estados iniciarem ou participarem numa guerra⁵⁷. O Estado podia retirar dessa situação grandes benefícios. A doutrina da «segurança colectiva» resultou num fracasso total porque, devido à ausência de interdependência, era mais «lucrativo» para o Estado entrar em guerra do que impedir a sua existência. Hoje, como a experiência de Hussein mostra, a guerra deixou de ser lucrativa e passa a ser no interesse nacional dos Estados preservar a paz. Ora, é precisamente este voluntarismo, baseado naturalmente no egoísmo nacional, que permitirá que se ultrapasse a anarquia.

Se bem que a experiência da SDN possa ser considerada como quase um fracasso total, há pelo menos um facto que deve ser salientado: essa experiência não condenou a utilização da forma de organização internacional⁵⁸. Antes pelo contrário, a SDN foi uma experiência indispensável para a criação da ONU.

Enquanto os objectivos da ONU a longo prazo não eram, fundamentalmente, diferentes dos da SDN, o conceito de segurança colectiva deu lugar à realpolitik internacional. Os privilégios dados às grandes potências, nomeadamente o poder de veto, eram um reflexo das realidades da nova ordem. E é precisamente esta nova ordem, que

rapidamente dará lugar à Guerra Fria, que inviabilizou o potencial da ONU ao longo de quatro décadas.

Porém, e apesar de todas as dificuldades, a ONU desempenhou um papel determinante na construção da sociedade internacional que surgiu no pós-1945. A ONU teve uma importância fundamental na formulação de vários regimes internacionais, inclusive no tocante à questão dos direitos humanos. E é precisamente a questão dos direitos humanos que veio proporcionar ao direito internacional um papel extremamente significativo nas últimas décadas.

O realismo clássico partiu do pressuposto de que o direito é formulado, preservado e obedecido na medida do interesse nacional dos Estados. A acção da ONU vai contribuir decisivamente para o fim dessa visão. Tradicionalmente, o direito internacional preocupava-se apenas com as regras que regulavam as relações entre os Estados, ou seja, os direitos e obrigações que estes tinham reciprocamente. Nestes termos, sendo a doutrina dominante na comunidade de Estados a da soberania, isso significava que a comunidade internacional não se podia manifestar em relação aos direitos individuais, isto é, à forma como o Estado tratava os seus próprios cidadãos.

Foram as atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, principalmente as experiências vividas na Alemanha Nazi e nos territórios ocupados — que em Nuremberga receberão o nome de crimes contra a humanidade —, que levou a uma mudança de atitude no que concerne à questão dos direitos humanos. Ao aceitar a Carta das Nações Unidas os Estados aceitavam o princípio de que os direitos humanos deixam de ser apenas uma preocupação do próprio Estado⁵⁹. Esta perspectiva irá contribuir para o processo de democratização que se verificará em vários países, sobretudo depois do Acto Final de Helsínquia em 1975.

Desde 1945, o direito internacional tem vindo a desempenhar um papel cada vez mais activo no condicionamento das relações entre os Estados. Isto deve-se à crescente interdependência internacional e à necessidade daí resultante de resolver os conflitos de forma pacífica. Sobretudo, o direito internacional tem sido extremamente bem sucedido na regulação de matérias concretas, particularmente de cariz técnico e comercial. Enquanto questões macropolíticas, ou seja, questões de sistema, continuam a ser dificilmente resolvidas pelo direito internacional, o direito é hoje considerado como um factor de legitimação no tocante ao comportamento dos Estados individuais⁶⁰. A prova é que todos os Estados tentam legitimar o seu comportamento apelando ao direito internacional. Não obstante estes avanços, o direito internacional continua imperfeito pelo facto de não existir um mecanismo que possa garantir o seu cumprimento. De qualquer forma, e este é o ponto que deve ser salientado, o comportamento dos Estados é moderado, ou seja, é condicionado pelos princípios do direito internacional. Cria-se, assim, um quadro legal que legitima uns comportamentos e não legitima outros.

Um Estado que viola brutalmente o direito internacional corre o risco de se isolar dramaticamente na comunidade dos Estados e arrisca tornar-se um «Estado pária». Foi precisamente isto que sucedeu quando o Iraque invadiu o Koweit.

Infelizmente para Saddam Hussein, a agressão contra o Koweit violou a principal regra do direito internacional — a inviolabilidade territorial dos Estados. Esta violação permitiu legitimar as sanções económicas da ONU e a autorização de utilizar a força para restaurar o status quo ante.

Durante toda a crise houve a tentativa, principalmente por parte dos iraquianos, de fazer depender a resolução do problema de outras questões que não eram relevantes e que em nada podiam contribuir para a sua solução⁶¹. A questão fundamental é a de que o Iraque violou a soberania de um outro membro da comunidade internacional. E é precisamente este acto que tem de ser sancionado com toda a dureza e firmeza possíveis. Num momento em que o sistema internacional se encontra em mutação, não se pode tolerar a violação do princípio da soberania dos Estados. O facto da comunidade internacional se ter pronunciado unanimemente contra esta agressão é de uma importância fundamental. Na sua base está a afirmação da natureza essencial da regra de estabilidade das fronteiras dos Estados. Se esta posição não tivesse sido assumida, a regra principal em que se baseia a ordem do sistema deixava de ser relevante.

Limitar o conflito entre os actores políticos é o problema mais antigo da política. A guerra é, certamente, a actividade que mais marcou a evolução do sistema internacional, e a evolução da humanidade. Esta realidade básica leva muitos a crer que a guerra é «natural», e que a política internacional se destina a preparar ou evitar a guerra. Nesta análise, para garantir a paz é necessário estar preparado para a guerra.

Quando se rejeita o determinismo que afirma a inevitabilidade da guerra, chega-se à conclusão que esta é o resultado de disfunções na organização do sistema. A guerra existe devido à inexistência de mecanismos reguladores que possam ultrapassar as suas causas. Naturalmente, parte-se do pressuposto que a guerra é, nas palavras de Karl von Clausewitz, «a continuação da política por outros meios» e não um acto irracional de um lunático. A guerra deve, mesmo, ser reduzida a uma questão de decisão dentro de um quadro estrutural internacional.

Conclusões

Sendo assim, somos forçados a construir uma ordem internacional que limite ou elimine as razões objectivas que levam Estados a empenharem-se na guerra. Evidentemente, uma análise destas razões é algo que ultrapassa os objectivos deste trabalho, mas podem avançar-se algumas pistas, que podem contribuir para a criação de um mundo mais pacífico. O factor que pode contribuir mais significativamente para a diminuição da conflitualidade é a globalização da sociedade internacional

nas suas várias vertentes⁶². O papel desempenhado pela comunicação social, particularmente pela televisão, em todo este processo, mostrou que a «aldeia global» é uma realidade e que é impossível isolar um acontecimento político e as suas consequências do quotidiano da humanidade⁶³. Assim, a opinião pública internacional deve ser considerada como um factor extremamente importante para a limitação do recurso à guerra. Porém, a crise do Golfo demonstrou que há regimes que são mais vulneráveis à pressão da comunidade internacional do que outros. E indiscutível que a pressão exercida sobre os EUA para encontrar uma saída pacífica para a crise foi superior à que o Iraque teve de suportar. Não existe qualquer dúvida de que os regimes democráticos são mais sensíveis a este tipo de pressão do que regimes não-democráticos.

Esta realidade força-nos a levantar um outro problema introduzido por Kant. Para este filósofo, a «paz perpétua» só era possível quando a existência de regimes republicanos, aquilo a que hoje chamamos democracias, fosse generalizada. Os regimes democráticos, dado todas as suas especificidades, eram por natureza mais pacíficos do que os regimes não-democráticos.

Esta posição kantiana, que encontra eco no pensamento de Woodrow Wilson, é particularmente relevante nos nossos tempos. Não há a menor dúvida que a globalização da sociedade internacional criou um imperativo democrático que tem tido reflexos no processo de democratização nas várias partes do globo, particularmente nos últimos vinte anos⁶⁴.

Deu-se aquilo que Fukuyama caracteriza como o triunfo da «ideia liberal». Ora, é precisamente o triunfo da «ideia liberal» que possibilita a criação de estruturas que reflectam os valores fundamentalmente pacíficos da democracia ocidental.

No entanto, a globalização da sociedade internacional e o triunfo da «ideia liberal» trouxeram paradoxalmente para o palco internacional alguns fenómenos políticos potencialmente desestabilizadores como, por exemplo, o nacionalismo e a religião.

Não há nada de negativo em absoluto no surgimento destes dois fenómenos. Porém, a expressão concreta destes fenómenos em locais onde o Estado não se encontra consolidado é extremamente preocupante. Constata-se que Saddam Hussein foi capaz de mobilizar estas duas forças para enfrentar a vontade da comunidade internacional. Mais uma vez vemos que o conflito é uma possibilidade real enquanto tensões de natureza religiosa e nacional não forem resolvidas⁶⁵.

E sobretudo no Terceiro Mundo que estes conflitos ainda estão por resolver. Dado que caminhamos para a descentralização do poder no Mundo multipolar, os países em vias de desenvolvimento continuarão a ser palcos de conflito⁶⁶. Daí que se torne particularmente importante iniciar processos de integração nessas regiões para diminuir a possibilidade de problemas graves.

Uma nova ordem internacional está em vias de formação. A crise do Golfo Pérsico teve a virtude de levantar alguns dos problemas que terão de ser resolvidos para criar esta nova ordem. O que é certo é que os novos equilíbrios não podem ser apenas baseados em questões de segurança militar, nem podem ter apenas um carácter político-militar.

A agenda política internacional que surgiu desde o pós-Segunda Guerra Mundial, mas que foi ignorada durante a Guerra Fria, terá de ser agora resolvida. Se é verdade que a guerra tem causas, que é a «continuação da política por outros meios», então é imperativo criar «regimes» que possam resolver as áreas de conflito existentes.

Não se trata aqui de propor soluções utópicas, nem sequer de analisar a política internacional através de uma perspectiva idealista, mas sim de afirmar a originalidade do sistema criado através da crescente interdependência do pós-1945. Se aceitamos que esta interdependência complexa existe realmente, a nossa concepção do poder e do interesse nacional terá de ser alterada. E se esta alteração conceptual se verificar, a caracterização das relações entre Estados, e do próprio sistema internacional, terá de ser modificado de acordo com as novas realidades e esta conceptualização. Trata-se, por isso, simplesmente, de encontrar respostas que nos possibilitarão criar um mundo mais pacífico e reduzir a possibilidade de guerras devastadoras.

NOTAS

¹ A política de contenção (containment) definida por George F. Kennan e institucionalizada através da Doutrina Truman *determinou todo o processo de formulação da política externa dos EUA durante a Guerra Fria*. Cf. X. «The Sources of Soviet Conduct». *Foreign Affairs*. Vol. 65. 4. Primavera de 1987. pp. 852-856 Este artigo de Kennan foi originalmente publicado em Julho de 1947.

² Talvez o mais importante destes proponentes da nova conflitualidade seja o norte-americano Francis Fukuyama. O seu ensaio «O Fim da História» provocou um aceso debate, que teve repercussões muito para além dos EUA, sobre o carácter da política internacional no futuro. A revista onde o ensaio de Fukuyama foi originalmente publicado, *The National Interest*, tornou-se um ponto indispensável para a compreensão deste debate. Cf. Francis Fukuyama, «The End of History». *The National Interest*, 16. Verão de 1989. pp. 3-18; Francis Fukuyama. «Fukuyama Replies to his Critics», *The National Interest*, 18, Inverno de 1989-90. pp. 21-28; e Francis Fukuyama, «Forget Iraq-history is dead», *The Guardian*, 7 de Setembro de 1990. Neste último artigo Fukuyama diz que «...fossem o Iraque e o Kuwait sociedades modernas com instituições democráticas modernas e a invasão não teria ocorrido.» «O Fim da História» foi publicado em português na revista *Risco*. 13. Primavera de 1990. «Esqueçam o Iraque: a história está mesmo morta» foi publicado no jornal *Público*. 27 de Setembro de 1990.

³ Sobre esta questão, cf. Morton A. Kaplan, «International Law and the International System». in Morton A. Kaplan (ed.), *Great Issues of International Politics*. pp. 6-31, Chicago. Aldine Publishing Co.. 1970.

⁴ Stanley Hoffman, «A New World and its Troubles», *Foreign Affairs*. Vol. 69. 4. Outono 1990. pp. 115-122.

⁵ Segundo Hedley Bull, o conceito de sociedade internacional deve ser separado da tradição realista «hobbesiana» e da tradição universalista «kantiana». É a tradição internacionalista «grotiana» que, na óptica de Bull, *melhor* corresponde às realidades políticas. Para Bull, «...international activity as a whole is neither war between states, nor horizontal conflict cutting across the boundaries of states. but trade-or, more generally. economic and social intercourse between one country and another. The Grotian prescription for international conduct is that all states. in their dealings with one another, are bound by the rules and institutions of the society they form.. Cf. Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study in Order in World Politics*. Londres, Macmillan. 1977, p. 27.

⁶ Um dos primeiros autores a reconhecer este facto foi David Mitrany, «The Functional Approach to World Organization», *International Affairs*, Vol. 24, 3 Julho de 1948, pp. 350-363.

⁷ Para os efeitos aqui pretendidos, foi necessário, como é evidente, simplificar o paradigma realista. Assim. não é possível distinguir entre os vários, e muitas vezes contraditórios, autores realistas, como também não se fez a distinção entre realismo, neo-realismo, etc. O texto clássico do realismo é, naturalmente, *Politics Among Nations*, de Hans J. Morgenthau. Sobre o debate em volta do neo-realismo, cf. Robert O. Keohane (ed.). *Neorealism and its Critics*, Nova Iorque. Columbia University Press. 1986.

⁸ Estamos perante a transposição do «estado de natureza», elaborado por Thomas Hobbes em *Leviathan*, para a política internacional.

⁹ Cf. Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, Nova Iorque. Columbia University Press, 1959, p. 205.

¹⁰ Em sentido contrário, cf. J. L. Brieryly, *The Law of Nations: An Introduction to the International Law of Peace*, Nova Iorque, Oxford University Press, 1963, p. 47. Cf., também, Henry Kissinger, *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1812-1822*, Boston, Houghton Mifflin, 1973. p. 35.

¹¹ Morgenthau escreve que «(T)he aspiration for power being the distinguishing element of international politics, as of ali politics, international politics is of necessity power politics.» Cf. Hans J. Morgenthau. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, ed., Nova Iorque, Alfred A. Knopf. 1985. p. 37.

¹² Cf. Henry A. Kissinger, op. cit.. p. 1.

¹³ Morgenthau, op. cit., p. 52, diz: «All history shows that nations active in international politics are continuously preparing for, actively involved in, or recovering from organized violence in the form of war.»

¹⁴ Sobre a definição e significado deste conceito, cf. John H. Herz, «Idealist Internationalism and the Security Dilemma», *World Politics*, Vol. 5, 2, Janeiro de 1950, pp. 157-180.

¹⁵ Cf. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Nova Iorque, Random House. 1979. pp. 164-170.

¹⁶ As contribuições mais importantes para este debate são: Waltz, op. cit.: Karl Deutsch e J. David Singer. «Multipolar Power Systems and International Stability», *World Politics*. Vol. 16. 3. Abril de 1964: e Bruce Bueno de Mesquita, *The War Trap*, New Haven, CT., Yale University Press. 1981. Waltz, Deutsch e Singer afirmam que a instabilidade é superior num sistema multipolar. Porém. Waltz diz que esta instabilidade cria uma maior possibilidade de guerra porque se torna mais fácil interpretar mal os comportamentos do adversário. Deutsch e

Singer argumentam que é essa incerteza que conduz a um aumento de «cautela» e, conseqüentemente, a uma menor probabilidade de guerra. Bueno de Mesquita, em desacordo com estas duas perspectivas, afirma que o nível de incerteza nem aumenta nem reduz a probabilidade de guerra. Sobre este último ponto. cf. Bruce Bueno de Mesquita. «Systemic Polarization and the Occurrence and Duration of War». *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 22, 2. Junho de 1978. p. 245.

¹⁷ *A World Restored*, de Henry Kissinger. op. cit.. é uma análise da criação de uma nova ordem após a derrota de Napoleão.

¹⁸ Steve Smith, «International Relations», in Lynton Robins (ed.). *Introducing Political Science: Themes and Concepts in Studying Politics*, Londres, Longman, 1985. p. 116.

¹⁹ Sobre o conceito de interdependência, cf., entre outros. Seymour Brown. *New Forces in World Politics*. Washington, Brookings Institution, 1974; Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, N. J.. Princeton University Press. 1984; Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston. Little. Brown. 1977; Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, Jr., (ed.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge. MA. Harvard University Press, 1971; Richard W. Mansbach e John H. Vasquez. *In Search of Theory: A New Paradigm for World Politics*, Nova Iorque, Columbia University Press, 1981; Ray Maghroori e Bennet Ramberg. *Globalism Versus Realism: International Relations' Third Debate*. Boulder, Westview Press. 1982; Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nova Iorque. Basic Books. 1990.

²⁰ Cf. Edward N. Luttwak, «From Geopolitics to Geoeconomics», *The National Interest*. 20. Verão de 1990. pp. 17-23.

²¹ Cf. Keohane e Nye, *Power and Interdependence*, op. cit., Cap. 1.

²² Cf., *ibid.*, pp. 24-29; Robert Keohane, *After Hegemony*, op. cit.. p. 110.

²³ Sobre a questão dos «regimes». cf., entre outros. Stephen D. Krasner (ed.). *International Regimes*. Londres, Cornell University Press. 1983. e Kenneth A. Oye, *Corporation Under Anarchy*, Princeton. N. J.. Princeton University Press, 1986. Estes dois volumes constituem a melhor contribuição para a «teoria de regimes». Krasner. op. cit., p. 2. define «regimes» como «sets of implicit or explicit principles. norms. rules. and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations.»

²⁴ É esta premissa que está por trás das «teorias de jogos». Um exemplo interessante da perspectiva do «decision-making» é Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Nova Iorque, Basic Books. 1984. A perspectiva da cooperação entre Estados é dada por Kenneth A. Oye, «Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies», in Oye. op. cit.. pp. 1-24.

²⁵ A «agenda política» é definida pelas questões (issues) dominantes na vida política internacional.

²⁶ Cf. Keohane e Nye. *Power and Interdependence*. op. cit.. pp. 27-29.

²⁷ *Ibid*, pp. 34-35.

²⁸ Keohane e Nye definem «vulnerabilidade» como «an actor's liability to suffer costs imposed by external events after policies have been altered.» *Ibid.* p. 13. Uma crítica deste conceito, pela perspectiva realista. é a elaborada por Richard Little, «A Realist Critique» in R. J. Barry Jones e Peter Willetts, (ed.), *Interdependence on Trial: Studies in the Theory and Reality of Contemporary Interdependence*. Londres. Frances Pinter, 1984, pp. 111-129.

²⁹ Keohane e Nye definem «sensivity» como «liability to costly effects imposed from outside before policies are altered to try to change the situation.» Keohane e Nye, op. cit.. p. 13.

³⁰ Esta tese tem uma excelente expressão em *Bound to Lead*, de Nye.

³¹ Com esta afirmação não se pretende dizer que o conflito Leste-Oeste tenha sido apenas um conflito ideológico sem outros condicionalismos. Contudo, este conflito foi, de facto, uma luta entre duas Weltanschauung. ou seja, entre duas perspectivas universalistas cujo fim era a hegemonia global dos seus valores.

³² Do ponto de vista da URSS, a condenação do «sistema capitalista» era também uma condenação moral e ética de um sistema de «exploração». Para os EUA a União Soviética era, nas palavras de Ronald Reagan, o «império do mal». Esta conceptualização de Reagan era a consequência lógica da Doutrina Truman, definida num discurso proferido em 12 de Março de 1947, onde se afirmava que «...every nation must choose between alternative ways of life... It [a URSS] relies upon terror and oppression, a controlled press and radio, fixed elections, and the suppression of political freedoms. I believe that it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures.»

³³ Esta tese, existente durante décadas, foi recentemente defendida por Paul Kennedy no seu trabalho *The Rise and Fali of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. Nova Iorque. Random House, 1988. A resposta a esta tese é dada por Nye em *Bound to Lead*. op. cit.: Henry R. Nau. *The Myth of America's Decline: Leading the World Economy Into the 1990's*, Oxford University Press. 1990: Richard Rosencrance, *America's Resurgence: A Bold New Strategy*. Nova Iorque. Harper and Row. 1990.

³⁴ Este facto levou alguns analistas a sugerir, erradamente, que estávamos perante a criação de um sistema unipolar onde os EUA seriam forçados a desempenhar o papel de «polícia» internacional. Esta falsa «imagem» do sistema contribuiu para expectativas irrealistas em relação ao conflito do Golfo.

³⁵ Cf. Irving Kristol, «Defining Our National Interest», *The National Review*. 21. Outono 1990. pp. 16-25. Neste mesmo número poder-se-á, também, consultar o debate publicado sob o título «America's Purpose Now». Sobre este tema, cf. William G. Hyland, «America's New Course». *Foreign Affairs*. Vol. 69. 2. Primavera 1990. pp. 1-12; Charles William Maynes. «The New Decades», *Foreign Policy*. 80. Outono 1990. pp. 3-13.

³⁶ Existiu desde 1776 uma grande tensão na formulação e execução da política externa dos EUA entre o globalismo e o isolacionalismo. Cf. Robert W. Tucker e David C. Hendrickson. *Empire of Liberty: The State craft of Thomas Jefferson*. Oxford University Press, 1990.

³⁷ Uma fonte interessante sobre esta questão é Tony Smith. *The Patterns of Imperialism: The United States, Great Britain and the Late-industrialising World Since 1815*. Cambridge. Cambridge University Press. 1981.

³⁸ A dependência do Iraque, e de outros países do Médio Oriente, do petróleo é, obviamente, um exemplo deste fenómeno. Esta dependência é um dos factores que definem um país em vias de desenvolvimento. Cf. E. A. Brett. *The World Economy Since the War: The Politics of Uneven Development*. Londres. Macmillan. 1985. pp. 182-206.

³⁹ Para a compreensão de uma perspectiva radical desta tese ver os trabalhos de Immanuel Wallerstein referentes ao «sistema capitalista mundial». Para a aplicação dos conceitos de Wallerstein ao caso português, cf. Boa-ventura de

Sousa Santos, *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto. Edições Afrontamento. 1990. pp. 105-150.

⁴⁰ Esta ilação foi tirada pela Administração de Richard Nixon ao ser dramaticamente afectada pelo «shock petrolífero» de 1973. Consequentemente, Henry Kissinger, um dos realistas mais conhecidos, fazia, em 1975, a seguinte observação: «...*progress in dealing with the traditional agenda is no longer enough. A new and unprecedented kind of issue has emerged. The problems of energy, resources, environment, pollution, the uses of space and the seas now rank with questions of military security, ideology, and territorial rivalry which have traditionally made up the diplomatic agenda.*» Henry A. Kissinger. «A New National Partnership». *Department of State Bulletin*, 72, 17 de Fevereiro de 1975. p. 199 (citado em Keohane e Nye). op. cit.. p. 3.

⁴¹ Cf. James Mayall, «International Society and international Theory» in M. Donelan. *The Reason of States*. Londres. George Allen and Unwin, 1978, pp. 122-141.

⁴² John Plamenatz, «Two Types of Nationalism» in E. Kamenka (ed.). *The Nature and Evolution of an Idea*. Londres, Edward Arnold, 1976, pp. 22-36.

⁴³ Cf. Brett. op. cit., pp. 125-131; David H. Blake e Robert S. Walters. *The Politics of Global Economic Relations*, 3.^a ed., Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1987, p. 185. afirmam que «(The) dramatic success of OPEC between 1973 and the early 1980s is one of those seismic events in world affairs that affects directly virtually all dimensions of international political activity... it thrust the Persian Gulf region into the forefront of America's security concerns.»

⁴⁴ Sobre a importância das fontes energéticas para a segurança nacional dos EUA durante os anos de Carter, cf. Gaddis Smith, *Morality. Reason and Power: American Diplomacy in the Carter Years*. Nova Iorque. Hill and Wang, 1986, pp. 56-59 e 85.

⁴⁵ O documento referido é o relatório oficial publicado sob o título de *National Security Strategy of the United States*, The White House, Março de 1990. Na página 22 este relatório faz a seguinte avaliação: «*Secure supplies of energy are essential to our prosperity and security. The concentration of 65 percent of the world's known oil reserves in the Persian Gulf means we must continue to insure reliable access to competitively priced oil and a prompt, adequate response to any major oil supply disruption.*»

⁴⁶ É sabido que os EUA desempenharam um papel fundamental na limitação da Guerra do Yom Kippur. Richard Perle chegou a afirmar que o comportamento norte-americano durante esse conflito resultava do facto dos EUA terem perdido a sua superioridade estratégica em relação à URSS. Ou seja, os soviéticos conseguiram fazer uma «chantagem nuclear» que forçou os EUA a travarem a vitória decisiva de Israel. Cf. Gregg Herken, *Counsels of War*, Nova Iorque, Oxford University Press, 1987, p. 318.

⁴⁷ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, op. cit., pp. 161-163.

⁴⁸ Porém, o problema da estabilidade podia surgir quando uma das ideologias fosse capaz de manter essa competição. De qualquer forma, o colapso do projecto comunista abriu a possibilidade de se criar um relacionamento mais pacífico entre as duas superpotências enquanto o conflito interno na URSS, resultante da desintegração do Estado soviético, aumentava. Na verdade, só foi possível alterar o comportamento soviético externo quando se verificou uma mudança na ideologia oficial — como tinha, aliás, previsto Kennan em 1947.

⁴⁹ Uma das primeiras tentativas que visava a definição desse novo papel partiu do Council on Foreign Relations através do livro *Sea-Changes: American Foreign Policy in a World Transformed*, editado por Nicholas X. Rizopoulos.

⁵⁰ Ver a nota 16.

⁵¹ O caso do conflito da Coreia, em 1950, não é exceção. Quando o voto aprovando uma «acção policial» foi decidido pelo Conselho de Segurança a URSS fazia boicote a esse órgão.

⁵² Este é um dos fenómenos mais importantes do pós-Segunda Guerra Mundial. O exemplo das Comunidades Europeias é, certamente, o mais interessante, mas não é o único. Na realidade, o conceito de «soberania ilimitada» não passa de uma construção teórica que em nada corresponde à realidade internacional.

⁵³ Cf. Joseph S. Nye, Jr., *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. Boston, MA.. Little, Brown, 1971, p. 182. O «neofuncionalismo» de Ernst B. Haas caracterizava a integração como um processo «... *whereby political actors in several, distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the preexisting national states.*» Porém, para que a integração se pudesse realizar era necessário que as elites nacionais a considerassem no seu melhor interesse. Ernts B. Haas. *The Uniting of Europe*. Stanford, CA.. Stanford University Press. 1958, p. 16.

⁵⁴ Karl W. Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton, N. J.. Princeton University Press, 1957, p. 5.

⁵⁵ De certa forma estamos perante a «doutrina de harmonia de interesses» que E. H. Carr responsabilizava pela política de apaziguamento que deu início à Segunda Grande Guerra. Cf. E. H. Carr. *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*, Londres. Macmillan, 1984 (originalmente publicado em 1939).

⁵⁶ David Armstrong, *The Rise of the International Organization: A Short History*. Londres. Macmillan. 1982. p. 1.

⁵⁷ Hans J. Morgenthau, *op. cit.*, p. 500; E.H. Carr, *op. cit.*, pp. 51-52.

⁵⁸ David Armstrong, *op. cit.*, p. 48.

⁵⁹ A Carta da ONU, ao institucionalizar uma série de direitos universais, legitima a «intervenção» nos assuntos internos dos Estados. Naturalmente, o Artigo 2.º, n.º 7 da Carta proíbe qualquer intervenção deste teor.

⁶⁰ Para uma perspectiva diferente, cf. Robert H. Bork, «The Limits of "International Law"», *The National Interest*, 18, Inverno de 1989-1990, pp. 3-10. Para uma perspectiva oposta a esta ver Daniel Patrick Moynihan, *On the Law of Nations*, Cambridge, MA., Harvard University Press. 1990. Moynihan tenta, através deste trabalho, recuperar o idealismo de Wilson.

⁶¹ É por este motivo que George Bush rejeitou, de forma clara, a tentativa de criar um «linkage» entre este conflito e a questão palestiniana. Para uma análise crítica da política norte-americana em relação ao Iraque. cf. Paul Gigot. «A Great America Screw-Up: The U. S. and Iraq. 1980-1990». *The National Interest*. 22. Inverno 1990-1991, pp. 3-10.

⁶² Sobre este conceito. cf. Anthony D. Smith, «Towards a Global Culture». *Theory, Culture & Society*. Vol. 7, 1990, pp. 171-191. Esta posição é também partilhada por Albert Bergesen. que afirma: «...it is not *the nation-state in trade, diplomacy, or war that makes an international system. but an international system that makes a state trade. act diplomatically and go to war.*» Albert Bergesen. «Turning the World-System on its Head», *Theory, Culture & Society*, Vol. 7. 1990, p. 76.

⁶³ Este fenómeno é particularmente evidente na instrumentalização da televisão, especialmente da CNN. feita por Saddam Hussein ao longo desta crise. Com o desenvolvimento de novas tecnologias e. em particular. da informação, o mundo tornou-se numa verdadeira «aldeia global».

⁶⁴ Stanley Kober, «Idealpolitik», *Foreign Policy*. 79. Verão de 1990, pp. 3-24.

⁶⁵ Partimos do pressuposto de que o nacionalismo é. também. uma tentativa de preservar uma identidade nacional ou cultural quando esta se encontra ameaçada. Cf. John Plamenatz, op. cit.. p. 22.

⁶⁶ Esta é a conclusão de Francis Fukuyama.