

O ESTADO E A NOVA ORDEM INTERNACIONAL

- entre a fragmentação e a globalização -

Luís Leitão Tomé

**EDI
UAL**
UNIVERSIDADE
AUTÓNOMA
EDITORIA


INSTITUTO
INTERNACIONAL
MACAU
澳門國際研究所


UAL
UNIVERSIDADE
AUTÓNOMA
DE LISBOA

**O ESTADO E A NOVA ORDEM
INTERNACIONAL***
- entre a fragmentação e a globalização -

Luís Leitão Tomé

* Este texto baseia-se na conferência sobre o mesmo tema proferida pelo autor no Grande Auditório do Instituto Internacional de Macau (IIM), em Macau, no dia 4 de Março de 2002, no âmbito dos "II Encontros Internacionais de Macau", realizados pelo IIM e pelo Instituto Euro-Atlântico (IEA).

Resumo Curricular de Luís Tomé

Luís Tomé é licenciado em Relações Internacionais pela UAL e Mestre em Estratégia pelo ISCSP, onde também prepara o Doutoramento em Ciências Sociais e Políticas na especialidade de Relações Internacionais. É Professor na UAL – nos Departamentos de Relações Internacionais e de Ciências da Comunicação, na Pós-Graduação de Jornalismo Internacional e no Mestrado “Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais”. Desde Setembro de 1999, é igualmente assessor do Vice-Presidente do Parlamento Europeu José Pacheco Pereira, acompanhando a Comissão PE dos Negócios Estrangeiros. Entre 1998 e 2000 foi investigador da NATO-EAPC, de que resultou o relatório “Russia and NATO's Enlargement”. Especialista em questões estratégicas internacionais, nomeadamente nas regiões da Europa e da Ásia, é autor de várias publicações, ensaios e artigos, de que se destacam as suas colaborações assíduas com o JANUS – Anuário de Relações Exteriores, co-edição do Observatório de Relações Exteriores da UAL e do jornal Público, e as monografias “A Segurança e a Estabilidade no Noroeste da Bacia do Pacífico” (EdiUAL, Fevereiro 2001, 303 pp.), “A Identidade e a Política Europeia de Segurança e Defesa” (Observatório de Relações Exteriores e EDIUAL, Julho de 2001, 201 pp.) e “A Segurança na Ásia Oriental”, (coleção Milénio Hoje, Instituto Internacional de Macau, edições em português e em chinês, Novembro de 2001, 70 pp.). Luís Tomé é ainda membro do Instituto Euro-Atlântico, colaborador do Instituto Internacional de Macau e conferencista convidado do Curso de Auditores de Defesa Nacional promovido pelo IDN.

Ficha Técnica

Autor: Luís Leitão Tomé

Título: O Estado e a Nova Ordem Internacional - entre a fragmentação e a globalização

Edição: Universidade Autónoma de Lisboa

Paginação, Impressão e Acabamento: Fomento Gráfico

Tiragem: 500 exemplares

ISBN: 972-8094-68-X

Depósito legal: 192444/03

Introdução

Falar do Estado e da Nova Ordem Internacional é um risco. Um risco, sobretudo, porque os dois termos são imprecisos e **quer perante o fenómeno “Estado” quer perante a “ordem internacional”, as opiniões são as mais diversas.** Alguns pensadores **nem sequer estão seguros de que o Estado exista realmente no mundo dos factos.** Para estes, o Estado é um mito, uma criação intelectual virtual, uma construção jurídica destinada a cobrir actos de agentes que actuariam em seu nome e nem sempre de acordo com o sentir da comunidade. Numa posição radicalmente oposta encontram-se **outros que não só reconhecem a sua existência real, como a denunciam como perigosa para o Homem e os indivíduos.** Assim, uma vez que o Estado “é o principal meio de escravidão”, advogam o seu desaparecimento. No entanto, **outras correntes vêem no Estado a forma suprema de existência e de organização de uma comunidade,** o “bem supremo” que justifica todos os sacrifícios. Estas posições servem apenas para ilustrar o facto de que nem sempre o Estado suscitou as mesmas opiniões¹. Mas falar da “nova ordem internacional” não será menos polémico. Desde logo, porque **muitos são avessos à ideia de “ordem” na política e nas relações internacionais,** estando porventura mais inclinados a referirem-se à **“desordem internacional”,** quer para demonstrarem uma certa anarquia que sempre reinou no sistema internacional e que se terá acentuado desde o fim da ordem bipolar

¹ A este respeito ver, por exemplo, a excelente análise de António Marques Bessa e Jaime Nogueira Pinto, in *Introdução à Política*, Volume II - O Poder, o Estado e a Classe Política -, Editorial Verbo, Lisboa / São Paulo, 2001, em especial o Capítulo III “O Estado”, pp. 75-137.

imposta pela guerra fria - e para alguns bem demonstrada pelos acontecimentos relacionados com o 11 de Setembro -, quer para significar que a ordem internacional carece de verdadeiros poderes executivo e judicial que são bem evidentes em qualquer ordem interna estatal. Por outro lado, e talvez sobretudo, porque **se entendermos a referência à nova ordem internacional como a análise das características e das tendências das relações internacionais na actualidade**, no sentido mais lato possível, então **aí a diversidade de opiniões será ainda mais notória**. Ainda assim, e assumindo os riscos inerentes, **o que nos propomos tratar aqui são os dilemas que respeitam a um actor político muito particular, o Estado Soberano, perante as novas tendências da sociedade internacional**.

O Estado soberano é uma criação política com origem na fragmentação da cristandade medieval e a unificação autoritária de certos territórios. Percorreu desde então um longo caminho e, com o advento da descolonização, estendeu-se ao resto do globo. **Hoje, com quase duas centenas de Estados representados na ONU, a autodeterminação dos povos e a sua constituição em Estados soberanos chegou ao seu auge. Curiosamente, é chegado aqui que se começam a reconhecer os seus limites e se inicia um processo de significativa erosão e crítica do seu papel e dos seus fins**. As acusações contra o Estado, e o debate sobre a sua dimensão interna e o seu papel internacional, não são um fenómeno recente, mas **os problemas que ele actualmente enfrenta são baseados em novas realidades**. Este paradoxo é devido essencialmente às pressões oriundas das novas tendências cujas “forças” vindas “por cima”, “por baixo” e “por dentro” colocam em causa o Estado soberano tradicional.

I. Características e Tendências da Nova Ordem Internacional

Muitas vezes, a referência à “nova ordem internacional” serve apenas para dizer que já não vivemos na ordem emanada da guerra fria sem, no entanto, se caracterizarem os novos contornos

da ordem internacional que lhe sucede. É por isso que desde o desmantelamento da URSS se fala numa nova ordem internacional, com várias interpretações para o que isso significa; e é também por essa razão que falar de uma qualquer ordem pós 11 de Setembro se torna ambíguo e susceptível de erro por leituras erradas dos acontecimentos e das suas consequências. De qualquer forma, devemos ainda assim procurar **identificar aquelas que serão as tendências e as características mais marcantes do sistema e das relações internacionais** no momento em que nos encontramos, e que acabam inevitavelmente por afectar o papel e o estatuto do Estado soberano.

1) **A incerteza e a imprevisibilidade** são, julgo, características marcantes deste sistema internacional, fundamentalmente porque não sabemos muito bem como estamos nem para onde vamos. **Vivemos um período de rupturas, de transição, de acelerações repentinas com variáveis muito voláteis, de recomposição geral das forças geoestratégicas, das formas sociais, dos actores internacionais**. Com efeito, inúmeros acontecimentos de grande amplitude vêm modificando significativamente a paisagem geoestratégica do planeta, lançando a pretensa “ordem internacional” num caos inédito. A “Nova Ordem Mundial” advogada por Bhutros Ghali e George Bush no início dos anos 90 – depois da queda “muro da vergonha”, da Guerra do Golfo e da implosão da URSS – revelou-se um “nado-morto”, com o optimismo e a euforia a darem lugar a uma indizível desilusão. E a “nova ordem internacional” que agora se advoga e se constrói sobre os escombros dos ataques terroristas de 11 de Setembro é marcada por sentimentos de insegurança, de vulnerabilidade e de grande desconfiança. O alarme volta a soar na análise generalizada de que a “idade planetária” em que nos encontramos está repleta de incertezas, de perigos, de ameaças. Muitos são os fenómenos que desafiam, não só a elaboração de uma nova ordem nas relações internacionais, mas também as relações e as estruturas do poder mundial. A imprevisibilidade do novo panorama geopolítico é tão mais evidente quanto complexa é a resposta a uma questão de importância vital para a definição de uma qualquer “ordem”: **Quem governa o mundo?** Este dilema relaciona-se com as metamorfoses do poder actualmente em curso, e as respostas a esta questão são extraordinariamente díspares, variando desde os EUA às

empresas multinacionais, passando pelas instâncias de regulação internacional como a ONU, a OMC, a OCDE, o G7/8, o FMI e o BM, ou englobando ainda as ONG's, as redes mafiosas, os media, etc. Neste tempo, o que podemos constatar é que **a incerteza é a única certeza...**

2) O progressivo desenvolvimento de uma **nova geografia e de uma nova tipologia dos conflitos** é, em meu entender, uma tendência manifesta da nova ordem internacional. Em Outubro de 1999, numa rara alteração da geografia militar dos EUA, o Departamento de Defesa assumiu directamente o controlo das forças americanas na Ásia Central, transferindo-o do Comando do Pacífico para o Comando Central. Esta decisão, que passou quase despercebida nos média, representa uma mudança significativa no pensamento estratégico americano. Até aí, a Ásia Central era tida como uma preocupação periférica, uma região afastada das principais áreas de responsabilidade do Comando do Pacífico (a China e Taiwan, o Japão, a Península Coreana). Mas a região que se estende dos Montes Urais à fronteira Ocidental da China, tornou-se agora num local de vital importância estratégica, por causa das suas vastas reservas de petróleo e de gás natural, por debaixo e em torno do Mar Cáspio. **A nova proeminência da Ásia Central** é apenas um dos sinais das grandes transformações no posicionamento estratégico das principais potências, com muitos a falarem já de um novo "grande jogo". Por detrás desta alteração na geografia estratégica está um **novo ênfase na protecção dos fornecimentos de recursos vitais**. Assim se percebe a atenção crescente dedicada ao Golfo Pérsico, à bacia do Mar Cáspio e ao Mar da China Meridional. Os grandes importadores de energia, como os EUA, a China, o Japão e os países europeus, elegeram a estabilidade dos seus abastecimentos de energia como uma prioridade. A Rússia está a desenvolver um enorme esforço político-diplomático junto dos países produtores de energia da Ásia Central, e tem dedicado recursos consideráveis ao reforço da sua presença militar no Cáucaso e entre as antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central. De igual forma, a China concentra-se cada vez no Xinjiang (fonte potencial de petróleo) e nas regiões offshore a Leste e no Mar da China Meridional, em particular fazendo sentir as suas ambições sobre os arquipélagos das Paracel e das Spratlys. O Japão e os países

da ASEAN procuram seguir a China e limitar o domínio de Pequim nesses mares, aumentando todas as suas próprias capacidades operacionais nessa área. Assegurar o acesso a fornecimentos suficientes de petróleo e gás é também uma das principais preocupações de países em desenvolvimento, como o Brasil, a Índia, Israel, os Novos Países Industrializados da Ásia ou a Turquia. Se a obtenção de recursos energéticos se tornou na prioridade política de alguns países, **conseguir reservas de água será o foco central de outros**. Os fornecimentos de água já são insuficientes em muitas zonas do Médio Oriente, do Sudoeste da Ásia e de África, e muitos dos países nessas regiões têm de partilhar um número limitado de recursos de água. Com todos os países a procurarem aumentar os seus abastecimentos, o perigo de conflito aumenta inevitavelmente. Noutras regiões do mundo, **os conflitos tendem a ocorrer por causa do controlo das madeiras** (Amazónia e Sudeste Asiático, em particular na ilha do Bornéu, por exemplo) **e sobretudo de minerais e metais preciosos** (Angola, Serra Leoa, Congo). Todos estes fenómenos produziram uma nova geografia de conflito, uma cartografia na qual os fluxos de recursos, e já não as divisões políticas e ideológicas, constituem as grandes linhas de ruptura. Tal como um mapa que mostra as grandes falhas tectónicas é útil para indicar as prováveis zonas de tremores de terra, **ver o sistema internacional em termos de reservas insustentáveis de recursos fornece um guia das zonas de conflito provável** para o século XXI. Para alguns, isto mesmo é o sintoma de uma outra tendência que existirá na nova ordem mundial – a **prioridade à geoeconomia** como resultado da globalização económica, em vez da geopolítica como acontecia no passado. Mas a verdade é que esta perigosa engrenagem de conflitualidade pelos recursos surge **normalmente associada a um emaranhado de outros problemas e interesses entrecruzados**: confrontos geopolíticos, lutas nacionais e separatismos, conflitos étnico-religiosos, terrorismo, droga, competição entre multinacionais, criminalidade organizada, disputas entre tribos e clãs, os movimentos de refugiados... De resto, a conflitualidade actual é igualmente marcada por uma outra tendência: **a emergência do nacionalismo identitário e a afirmação dos extremismos e fundamentalismos, nomeadamente, étnicos, culturais e religiosos** – o genocídio do Ruanda, as tragédias na Bósnia e no Kosovo, a opressão no Afeganistão, os dilemas no Cáucaso ou a crise na Indonésia, só

para citar alguns exemplos, podem bem figurar num outro mapa de tipologia de conflitos.

3) Outra das características do sistema internacional actual é a **indefinição das ameaças e dos riscos, ou melhor, o carácter difuso e multiforme que assumem os novos riscos e as novas ameaças** à segurança e à defesa de territórios e populações, à estabilidade, à paz, à Democracia e ao desenvolvimento. O que parece transparecer da análise do sistema internacional contemporâneo é que o **“inimigo” ou a ameaça principal deixou de ter uma face claramente identificável, transformando-se num monstro de mil caras** que pode tomar a forma de um qualquer “eixo do mal”(Irão, Iraque, Coreia do Norte), ou do terrorismo, ou da explosão demográfica, da droga, das máfias, da proliferação das armas de destruição maciça, dos fanatismos étnicos e religiosos, do SIDA, do vírus Ébola ou de outras doenças, do crime organizado, do efeito de estufa, da desertificação, das grandes migrações, da emergência dos nacionalismos e dos separatismos, da degradação social. O panorama de ameaças é tão diverso e complexo, e as suas origens são de tal modo difusas, que é extraordinariamente difícil definir contra o qual ou o quê se devem estruturar os dispositivos e sistemas de segurança e defesa e em relação ao qual se ponderem todos os actos de política interna e externa.

4) Mas se as ameaças e os riscos são multiformes e multifacetados há, no entanto, na nova ordem mundial, um inimigo que concentra particular atenção e perigosidade: o terrorismo. A ameaça não é propriamente nova, mas ganhou certamente preponderância desde 11 de Setembro. O termo “terrorismo” é impreciso (a lista das organizações e movimentos considerados “terroristas” pelo Departamento de Estado dos EUA mostra bem essa ambiguidade!), e desde há dois séculos que é utilizado e muitas vezes instrumentalizado para designar indistintamente todos aqueles que recorrem, com ou sem razão, à violência para tentar modificar a ordem política. A **experiência e a História mostram que, em certos casos, essa violência era inevitável, e muitos dos que outrora foram apelidados pelos adversários como “terroristas” torna-**

ram-se Estadistas respeitados: foi o que aconteceu com Michael Collins, na Irlanda, ou com a esmagadora maioria dos líderes dos movimentos anticoloniais, ou com Nelson Mandela e Yasser Arafat. Por outro lado, a guerra e a propaganda pós-11 de Setembro podem deixar entender que existe apenas terrorismo islamita. Isso é evidentemente falso. Mesmo nesta ocasião, outros “terrorismos” continuam a ameaçar um pouco por todo o lado no mundo não muçulmano: o da ETA em Espanha, o do IRA e dos unionistas no Ulster/Irlanda do Norte, o das FARC e dos paramilitares na Colômbia, o dos Tigres Tamil no Sri Lanka, o dos grupos maoístas no Nepal, etc. Como princípio de acção, o terrorismo foi utilizado e reivindicado um pouco por todo o mundo, e por quase todas as famílias políticas. O primeiro teórico político a propor, já em 1848, uma **doutrina do terrorismo terá sido o alemão Karl Heizen** no seu ensaio *Der Mord* (“A Morte”), onde considera que todos os meios são legítimos para apressar a chegada... da República e da Democracia: *“Se tiverem que fazer explodir metade de um Continente e espalhar um banho de sangue para destruir a facção dos bárbaros, não tenham nenhum escrúpulo de consciência. Aquele que não sacrifique com satisfação a sua vida para ter o prazer de exterminar um milhão de bárbaros não é um verdadeiro republicano”*². Este exemplo mostra, pelo absurdo, que mesmo os melhores fins não justificam todos os meios, e que os cidadãos têm tudo a temer de um poder político edificado sobre um banho de sangue. Mas se nós termos esta consciência, aquela teoria é ainda adequada para muitos dos grupos terroristas existentes. O **que ficou manifesto nos ataques contra os EUA a 11 de Setembro de 2001 é que há quem considere que todos os meios servem para atingir os seus fins**, mesmo que seja a própria vida e a de milhares de vítimas inocentes. Mais: demonstrou também que há quem queria utilizar os instrumentos capazes de provocar os maiores danos materiais e pessoais possíveis. O que significa que, podendo lançar mão de certo tipo de meios, dos químicos e bacteriológicos aos nucleares, grupos como a Al Qaeda não hesitarão em usá-los contra os seus inimigos. Por outro lado, o terrorismo que se manifestou a 11 de Setembro de 2001 revela também um duplo carácter deste tempo:

² Citado por Ignacio Ramonet, in “Objectivos da guerra”, *Le Monde Diplomatique*, edição portuguesa, Ano 3, Nº 32, Novembro 2001, p. 1.

por um lado, ele é o produto de problemas locais e regionais e, por outro, ele é igualmente portador de uma reivindicação de uma mundivisão universal que se oporia à ideia global reinante, a do mundo visto como um sistema de mercados, simbolizados pelas ideias e pela potência da América, sendo por isso visados o Pentágono e as Torres Gêmeas.

Ora, o **extraordinário perigo que representa este tipo de terrorismo para a ordem mundial** é que, em nome seja do que for e com a cobertura de um qualquer regime “pária”, **tirando partido das possibilidades da mundialização** – nomeadamente ao nível das comunicações, dos transportes e da livre circulação de capitais –, **aproveitando-se das vulnerabilidades inerentes a regimes abertos e democráticos e da maior facilidade em aceder a meios e armas com enorme potencial destruidor, põe em causa a integridade e a segurança de qualquer sociedade**. Ninguém está verdadeiramente imune a esta ameaça, nem mesmo a maior potência militar da História. Na realidade, o **terrorismo permite aos “fracos” atacar os “fortes”,** ainda que cobardemente. **A sua execução é relativamente barata e é diabolicamente difícil de combater.** Com efeito, os terroristas beneficiam de algumas assimetrias importantes. Em primeiro lugar, perante este tipo de terrorismo **não funciona a estratégia da dissuasão** porque muitos desses terroristas estão dispostos (e muitos o querem fazer deliberadamente) a dar a própria vida - quando muito, a dissuasão pode fazer-se sentir sobre os Estados que acolhem e patrocina esses grupos. Segundo, na luta contra o terrorismo, **os que jogam à defesa têm de proteger, no mundo inteiro, todos os seus pontos vulneráveis, enquanto o terrorista só tem de atacar um ponto mais fraco** (como ficou demonstrado pelos ataques da Al-Qaeda, em Agosto de 1998, às embaixadas americanas em Nairobi e Dares-Salaam). Em terceiro lugar, **os custos de um ataque terrorista representam uma fracção dos custos necessários à defesa** de um ataque desse tipo. Para paralisar um aeroporto, um terrorista precisa apenas de uma arma de defesa pessoal ou de um pequeno engenho explosivo artesanal; a defesa desse mesmo aeroporto custa muitos milhões de euros ou dólares. Os ataques de 11 de Setembro custaram provavelmente menos de dois milhões de dólares, mas geraram perdas e custos na ordem dos biliões de dólares. Assim, o novo terrorismo inverte a

prudência convencional que determina que, em operações militares, a parte ofensiva tem de ser três vezes mais forte que a defesa³.

O sentimento de pânico e de insegurança que este novo tipo de terrorismo lança no sistema internacional é acentuado pela noção de que **os meios e as capacidades tradicionais de defesa e de combate, essencialmente militares, não são adequados e revelam-se muito pouco eficazes para lhe fazer face**. Por outro lado, uma política de combate e de contenção ao terrorismo exige prever e prevenir os ataques antes de eles acontecerem. Por isso, o **sucesso na luta contra o terrorismo depende da existência de bons serviços de informações**. No entanto, não existem informações mais difíceis nem mais perigosas de obter, e muitos dos métodos e mecanismos utilizados para a obtenção dessas informações (do recrutamento ao financiamento ou ao regulamento das operações de *intelligence*) são muitas vezes mal acolhidos pelos cidadãos, em particular dos regimes democráticos por temerem que isso coloque em causa algum dos seus direitos fundamentais.

O objectivo estratégico no combate ao terrorismo passa por **negar aos grupos terroristas todos os meios e vias de financiamento, impedir-lhes o acesso aos meios operacionais, em particular de armas de destruição maciça, e eliminar os santuários a partir dos quais possam operar** e garantir vários tipos de apoios governamentais. As tácticas devem ir, dentro de uma vasta gama de actividades, desde a diplomacia, a pressão política e as medidas económicas até às operações militares, psicológicas e secretas. Por fim, esta **estratégia tem de ter como objectivo mais alargado a reconstrução do consenso internacional sobre o terrorismo, a fim de deslegitimar o terror**.

5) As **Forças Armadas** de um qualquer Estado ainda estão muito formatadas para combater essencialmente outros Estados e não para enfrentar um “inimigo invisível”, difuso e multiforme. Mas na ordem internacional presente, **as guerras entre Estados ou entre grupos de Estados tendem a tornar-se anacrónicas**. A esmagadora vitória na Guerra do Golfo, em 1991 (que se traduziu

³ L. Paul Bremer, III, “Uma Nova Estratégia para o Novo Rosto do Terrorismo”, in *Nova Cidadania*, Ano III, Número 11, Janeiro/Março 2002, pp.25-26.

numa desproporção de 1 para 1000 mortos, inédita na história militar moderna), revela-se enganosa. *“A nossa ofensiva no Golfo foi vitoriosa porque tivemos a sorte de encontrar o único perverso do Mundo suficientemente estúpido para aceitar enfrentar os Estados Unidos num combate simétrico”*, reconhece o General dos Marines Anthony Zinni⁴. Poderia dizer-se o mesmo de Slobodan Milosevic, na altura da Guerra do Kosovo, em 1999. Mas a verdade é que **os conflitos de novo tipo, e que tendem em proliferar, são de natureza bem diversa**, mais fáceis de começar do que de terminar. E a utilização, mesmo massiva, de meios militares não permite obrigatoriamente atingir os objectivos enunciados. Basta recordar o fracasso americano na Somália, em 1993. Mas o que se deve salientar é que **esta crise reforçou a necessidade de se redefinirem as políticas de defesa e de segurança, bem como as missões militares**. Conceitos estratégicos, modelos de manobra de forças, a própria organização das forças e dos dispositivos de defesa – tudo tende a modificar-se. Com efeito, é uma tendência actual **reforçar as componentes das informações e da Intelligence**, alargando as cooperações e as parcerias neste âmbito, bem como **preparar as forças armadas para actuar em acções directamente relacionadas com a paz** (manutenção, implementação ou imposição) **e com tarefas humanitárias** (da distribuição de ajuda alimentar e cuidados médicos à protecção das minorias e dos refugiados), perante o advento de crises que se desenvolvam ou que se adivinhem em qualquer parte do globo. Assim, na actualidade, **o ênfase das missões é colocado na prevenção e na projecção**, embora se mantenham as missões tradicionais de dissuasão e de protecção. Por isso, as forças de cada Estado são cada vez mais diversificadas para poderem ser configuradas e adaptadas à enorme variedade de missões, e estão também cada vez mais aptas a servir em operações conduzidas com outros aliados e sob o chapéu de vários mecanismos internacionais, com tudo o que isso implica de interoperabilidade. Por outro lado, regista-se igualmente uma **evolução sensível dos conceitos de defesa e, sobretudo, de segurança**, agora mais alargados e cujas políticas **privilegiam cada vez mais outras componentes que não puramente as militares**. Por exemplo, nesta crise e nesta guerra contra o terrorismo, tão importantes como os tradicionais meios militares são os serviços de

⁴ *El Mundo*, Madrid, 29 de Setembro de 2001.

informações, a estratégia diplomática, as medidas que procuram limitar ao máximo as fontes de financiamento dos grupos terroristas, o auxílio económico e político à estabilização regional no Médio Oriente e na Ásia Central. E também há a consciência de que a ajuda ao desenvolvimento, o incitamento à democratização dos regimes e as medidas que visam evitar os fenómenos de exclusão são vitais para limitar o campo de acção e de recrutamento desse tipo de movimentos.

6) A **Uni-Multipolaridade** é outra característica da “nova ordem”. Com efeito, por um lado, é visível nos últimos anos uma certa tendência para a **“Americanização” do mundo, isto é, a crescente homogeneização do mundo pela hegemonia americana**. Para muitos, a globalização mais não é do que a **expressão do espírito de comerciante e de missionário da única superpotência mundial**, os EUA, aparecendo como uma espécie de ideologia da nova ordem mundial liderada a partir de Washington. Isto acontece, de facto, porque as **novas regras do jogo, no âmbito daquilo que podemos designar por “ordem mundial”, são muitas vezes dadas ou influenciadas pelos EUA**. Neste sentido, a globalização aparece como uma nova forma do triunfo de um Estado, de um tipo de Estado único na sua classe de superpotência e que terá por intenção permanecer assim indefinidamente. Assim se compreende a **exclusão e marginalização de certos Estados da ideia de “comunidade internacional”** – aqueles que na prática são identificados pelos EUA como “Estados párias”, potencialmente perigosos e incontroláveis, dissidentes da ordem edificada a partir de Washington e que não respeitam as regras do jogo ditadas pelos EUA: Cuba, Iraque, Irão, Somália, Jugoslávia, Coreia do Norte, Líbia, Síria, Sudão ou o Afeganistão serão exemplos disso mesmo. Também nesse sentido apontam as **críticas que consideram certos organismos internacionais**, do FMI à OMC e mesmo à ONU, **como meros peões** ou agentes da política externa, das ambições e dos interesses americanos. A ser assim, **a globalização e a mundialização são meras expressões do “império americano” baseado no pressuposto da ordem e da estabilidade** e não na conquista ou na integração territorial. O primado da Lei e do Direito Internacional significam, quando invocados, a aplicação externa da lei e dos valores americanos; os

direitos humanos e a liberalização económica são os instrumentos que legitimam a ingerência e a expansão dos EUA. Para essa intenção hegemónica apontarão igualmente os **sucessivos aumentos dos orçamentos militares americanos**, cujo objectivo parece ser o de tornar as Forças Armadas americanas mais fortes do que todas as restantes do mundo somadas. Só para este ano, **os 48 mil milhões de dólares (55 mil milhões de euros) adicionados ao orçamento da Defesa dos EUA – um aumento de cerca de 14% em relação ao orçamento anterior** (que significa o maior aumento desde a Administração Reagan) justificado pela guerra ao terrorismo –, **bastariam para financiar durante um ano e meio a totalidade dos gastos com a Defesa daquele que é o segundo orçamento militar mais dispendioso da NATO, o da França**. Ou seja, com um **orçamento global que ronda já os 397 mil milhões USD (433 600 milhões de euros)**, os EUA gastam mais sozinhos do que todos os outros 15 países juntos que se lhe seguem no ranking dos maiores orçamentos militares, incluindo naturalmente o da Rússia e o da China, o que representa cerca de **40% dos gastos militares mundiais**⁵.

Este será o espelho dum mundo cada vez mais unipolar. No entanto, se essa é uma tendência da actual ordem mundial, **também não deixa de ser verdade que surgem manifestações de um mundo demasiado anárquico para as intenções hegemónicas dos EUA**. Os **ataques terroristas de 11 de Setembro** demonstraram que **os americanos**, apesar da sua inquestionável superioridade tecnológica, científica, económica, política e militar **são também vulneráveis** a ameaças e inimigos que contra si utilizam as debilidades próprias de um regime democrático e dum mundo cada vez mais global. Por outro lado, a sequência de acontecimentos que se seguiu, em particular a **operação contra o regime talibã no Afeganistão e o combate global contra o terrorismo** e as suas formas de actualização, organização e financiamento mostraram com clareza que **nem mesmo um colosso como os EUA poderiam dispensar o auxílio de outros Estados e parceiros**. Finalmente, é também evidente que **muitos Estados e agrupamentos de Estados estão dispostos a rivalizar com os EUA**, talvez não pela hegemonia político-estratégica mundial, mas nas respectivas regiões. Ou seja, **se nenhuma**

⁵ In "EUA: Corrida às armas", Revista *Visão*, Nº 468, 21 a 27 Fevereiro 2002, Portugal, pp.50-54.

outra potência ou coligação de Estados tem as capacidades e, portanto, não pode pretender ter as ambições globais dos EUA, o que faz o mundo tender a ser unipolar, a verdade é que essa hegemonia americana é contrabalançada quer do ponto de vista geoeconómico (onde há pelo menos três "blocos" concorrentes – o americano, o europeu e o asiático oriental) **quer mesmo em termos político-estratégicos em determinadas regiões** (a liderança americana é disputada na Europa pela UE e pela Rússia; na Ásia Oriental partilhada pela China e, eventualmente, pela Austrália, pela ASEAN e pelo Japão; na Ásia Central pelo Irão e igualmente pela Rússia e pela China; na Ásia do Sul, pela Índia; e no Golfo Pérsico os americanos enfrentam a clara oposição de alguns países árabes e em particular do Iraque, do Irão e da própria Síria). E dum ponto de vista mais cultural/religioso ou civilizacional, o mundo é ainda menos propício à completa supremacia americana. Por tudo isto, **a ordem mundial actual tende para uma complexa e original forma uni-multipolar**. O mundo pode ser cada vez mais uno e único, mas está certamente coberto com uma pele de leopardo que põe em evidência cada vez as suas diversidades.

7) A aceleração do processo de Globalização – entendida como processo de diluição das fronteiras tradicionais, de aumento das interdependências e das interacções, o acréscimo dos intercâmbios transnacionais e a intensificação dos processos e das actividades que fazem do mundo cada vez mais um único lugar – é porventura uma das tendências mais marcantes e certamente a mais polémica da nova ordem internacional. Ora, este processo **representa uma profunda redefinição dos papéis, das possibilidades, das potencialidades, das vulnerabilidades e dos riscos no mundo que vêm alterando a própria natureza das relações e dos actores internacionais**. Mas se isto é consensual, o essencial do debate sobre a globalização incide mais sobre os seus efeitos. Por isso, convém salientar alguns aspectos sobre esta matéria. Em primeiro lugar, **este processo não é novo**, decorre desde há séculos, e a sua mais recente aceleração resulta de opções políticas que os Estados, as organizações regionais e as instituições internacionais vêm assumindo desde fundamentalmente o fim da II Guerra Mundial, desmentindo aqueles que vêm a globalização apenas como o resultado do apetite insaciável das firmas

multinacionais. Segundo, a **globalização prossegue por via do desenvolvimento tecnológico e da diminuição de custos e da expansão nas comunicações e nos transportes que vêm alterando significativamente as noções tradicionais de espaço e de tempo, hoje substancialmente mais reduzidos.** Em terceiro lugar, não devemos esquecer que a **globalização não é só económica, e muito menos se reduzirá a um pensamento único de como a regular: as interdependências em questões ambientais, de defesa, sociais e políticas também aumentaram.** A abertura dos mercados, a livre circulação de capitais e investimentos, os processos de integração regional, a deslocalização das firmas e as associações ou fusões de empresas estão associadas à globalização, mas também estão a luta global contra o SIDA e outras doenças, o combate ao narcotráfico e à criminalidade organizada, a angariação de soluções para os problemas ambientais que afectam toda a Humanidade, a promoção universal dos direitos humanos, em particular das crianças e das mulheres, a ajuda humanitária e ao desenvolvimento, a guerra contra o terrorismo, o controle dos sistemas de armas de destruição maciça, a protecção dos jornalistas, etc., etc. Tudo isto e muito mais está no âmbito da globalização, desde logo **porque nenhum destes fenómenos se retém nas fronteiras tradicionais dos Estados e as respostas ou soluções para os problemas deixaram de poder ser meramente nacionais.** Se as correntes "anti-globalização" conduzissem ao retorno das políticas proteccionistas, isso poderia reverter o processo de integração económica mundial... Mas o vírus do SIDA continuaria a expandir-se, os problemas ambientais persistiriam e o terrorismo continuaria a ameaçar porque simplesmente fenómenos como estes não param junto das fronteiras dos Estados. É irónico pensar que poderemos ficar apenas com alguns aspectos da globalização deixando outros para trás. Por outro lado, o que se pode constatar é que os **processos de integração económica contribuem para dinamizar outras interacções,** não só porque promovem as interdependências entre os Estados e os povos como fazem também emergir outros interesses comuns nas mais diversas matérias, desde as questões relacionadas com a paz, a segurança e a estabilidade regional e global, aos problemas ambientais ou de direitos humanos. Nesta era dita de globalização, **tudo e todos são interdependentes. Ninguém pode permanecer indiferente a ocorrências e desenvolvimentos**

noutras partes do globo, e nem as diversas áreas da globalização podem ser desligadas umas das outras. A verdade é que, com mais ou menos vincadas motivações económicas, as interacções progridem e as interdependências aos vários níveis acentuam-se. **A globalização, e em particular a globalização económica, é verdade, produz efeitos desiguais** em sociedades diferentes e em populações em níveis diferenciados de desenvolvimento. É evidente que também isto acarreta poderosas consequências políticas. Mas **o cliché de que os mercados, a sua abertura e a integração económica mundial tornam os ricos mais ricos e os pobres mais pobres não corresponde à realidade.** Desde o início do século XX, o rendimento anual médio per capita em termos reais quase decuplicou (multiplicou 10 vezes); de 1960 até ao final dos anos 1990, a mortalidade infantil diminuiu 50% e a malnutrição baixou 33%. É evidente que não foram só os países ricos a beneficiar. Como confirma um recente estudo da OCDE segundo o qual no período entre 1950 e 1995 – ano que muitos consideram o da aceleração do processo de globalização económica – a esperança de vida nos países ricos passou de 66,7 para 74,1 anos, nos países em vias de desenvolvimento de 40,9 para 61,9 e na África Subsaariana (a região mais pobre do mundo) de 35,3 para 47,1. As desigualdades e a pobreza persistem, é certo, mas o processo de globalização, e em particular a globalização económica, contribuiu para que muitos povos deixassem o limiar da pobreza. Esta deve ser reduzida e as desigualdades atenuadas, mas não é verdade a acusação de que a riqueza dos ricos se faça à custa do aumento da pobreza dos mais pobres. **O hiato entre a Coreia do Sul e os países industrializados, por exemplo, diminuiu significativamente nas últimas décadas em grande medida pela sua integração nos mercados regional e mundial. O mesmo se poderia dizer da China. Mas já nenhum país pobre, entretanto, enriqueceu através de uma política de isolamento e de automarginalização;** pelo contrário, a Coreia do Norte, o Irão e o Myanmar são a prova de que a pobreza e o subdesenvolvimento, mesmo que já acentuados, podem até aumentar se a opção política for não se abrir ao exterior. Finalmente, a globalização não se manifesta apenas na consciência de que todos vivemos na mesma "aldeia global", mas também na solidariedade com as vítimas da opressão e da injustiça. Esse **civismo**

universalista é uma tendência que também se vem afirmando na ordem internacional, dando origem a uma proliferação de organizações humanitárias e de direitos do homem. Foi, aliás, esta dimensão de consciência cívica que tornou impossível fechar os olhos, em nome da "realpolitik", aos crimes cometidos na Somália, na Bósnia, no Kosovo, na Chechênia ou em Timor. **O mundo tende hoje a legitimar um direito de ingerência humanitária**, que se afirma claramente na nova ordem mundial. De resto, uma opinião pública universal, cujos contornos começam a formar-se, é a manifestação evidente de que a globalização não se reduz à economia.

8) Outra tendência da actual ordem mundial é a **proliferação e o aprofundamento dos processos de integração regional**. Se o século XX pode ser considerado o do apogeu da autodeterminação e da emancipação dos povos e das nações, a sua parte final assistiu aos **reagrupamentos em grandes espaços** (UE, NAFTA, Mercosul, Pacto Andino, ASEAN, APEC, OUA, etc). As Comunidades Europeias foram as primeiras a avançar e o seu modelo actual – muito mais avançado do que qualquer outro processo de integração, perfilando-se um novo tipo de unidade política transnacional – aparece como completamente original, dando razão àqueles que não encontram melhor para o definir senão a de "objecto político não identificado" (OPNI). Mas o seu exemplo tem sido seguido e generalizou-se a outros Continentes. A este propósito fala-se, em particular, de **"soberania partilhada" ou "divisível", contra a velha soberania absoluta e total, exclusiva na ordem externa e máxima na ordem interna**. A globalização dos mercados, da tecnologia, dos transportes e das comunicações incita ainda mais à reordenação e reconjugação das formas políticas. Por imperativos de paz e de estabilidade, essencialmente motivados pelos interesses económicos ou em virtude dos constrangimentos do próprio processo de globalização, a verdade é que muitos Estados aceitaram cooperar entre si – perdendo frequentemente competências sobre as quais tinham exclusividade –, associando-se em organismos de carácter regional. Mas independentemente das suas motivações, os processos de integração regional são sempre baseadas em opções políticas. O que significa que se a geografia já não é um factor importante para os mercados financeiros, para os mercados políticos continua a ser um elemento crucial, talvez mesmo maior do que em períodos anteriores. No fundo, vemos nesta ordem mundial que **os problemas e as**

ameaças, surgindo a uma escala muito mais vasta que a local porque desconhecem fronteiras, exigem soluções que são também cada vez mais encontradas a um nível mais alargado, macro-regional ou mesmo global. Ora, isto é simultaneamente causa e consequência dos processos de regionalismo e de globalização.

9) A **proliferação e a preponderância de novos actores internacionais que escapam aos mecanismos tradicionais de regulação** é outra tendência da nova ordem mundial. Actualmente, muitos são os actores ou agentes que actuam junto dos centros de decisão nacionais e internacionais, **assumindo cada vez mais uma maior fatia de poder**. Basta pensar na enorme relevância **das ONG's, das empresas multinacionais, dos especuladores financeiros, dos grupos mafiosos, das redes terroristas, dos movimentos activistas transfronteiriços, dos media, das redes humanitárias e ambientalistas, dos grupos de pressão (lobbies), das igrejas e seitas religiosas, etc.**, para nos apercebermos das enormes mutações de poder que ocorrem quer no seio das sociedades, quer nas relações internacionais. O **próprio indivíduo** é cada vez mais um actor das relações internacionais. Mas em todo este processo, há um aspecto particularmente preocupante e perigoso: **os cidadãos deixam progressivamente de controlar democraticamente os verdadeiros detentores do poder**. Estas análises são certamente mais perturbadoras porque **implicam a marginalização sucessiva dos governos** e a sua substituição por grupos de interesses particulares, o que sugere um **mundo governado com cada vez menos transparência e democracia**, precisamente duas das maiores críticas atiradas contra a globalização. Com efeito, os cidadãos têm hoje maior dificuldade em controlar democraticamente muitos dos novos agentes do poder. Num mundo que se diz cada vez mais pautado pelos valores democráticos e pelo respeito dos direitos humanos e individuais, muitos dos actores com novo protagonismo não são sancionados por uma qualquer fonte de legitimidade, não possuem mandato das populações, e escapam mesmo ao controle dos Estados e das instâncias de regulação internacional.

10) Finalmente, podemos ainda invocar como tendência da nova ordem um relativo **apaziguamento ideológico**. O que não significa nem que as ideologias desapareceram nem um qualquer "fim da História". Significa antes que, **na nova ordem internacional, não**

se percebe nem um confronto nem tão pouco uma competição entre construções ideológicas concorrentes. Não sabemos o que o futuro nos reserva, e há certamente um vasto campo para a expansão de modelos alternativos à Democracia Liberal, mas por agora o sistema internacional não é de todo pautado por um qualquer embate ideológico. De qualquer forma, e essa é também uma tendência da nova ordem, o **debate progride sobretudo em torno dos modelos económicos e da forma como evolui a liberalização e globalização económica**: sobre as formas de atenuar as desigualdades e as injustiças, de apoiar as populações mais desfavorecidas, de prestar auxílio ao desenvolvimento, enfim, de alargar o mais possível o espaço de desenvolvimento, bem-estar, justiça, paz, segurança e estabilidade. Só que este debate, pelo menos por enquanto, não se assume na perspectiva de enfrentamento ideológico. Talvez sintomático disto mesmo sejam as construções teóricas que preferem apontar como tendência da nova ordem um “choque de civilizações”, ou um confronto entre “ricos e pobres”, ou ainda entre os adeptos do liberalismo económico e aqueles que se manifestam como “anti-globalização”.

II. O Estado em questão

Da análise das tendências e características da nova ordem internacional expostas anteriormente, podemos salientar dois vectores ou duas “forças” que se assumem como um **embate duplo sobre o Estado soberano, e que funcionam como uma espécie de tenaz: a “globalização”, por um lado, e a “fragmentação”, por outro**. São as pressões oriundas fundamentalmente destas duas “forças” que sobre o Estado agem “por cima”, “por baixo” e “por dentro”.

Mas antes de fazermos uma reflexão mais profunda sobre estes dilemas, recordemos a **natureza dupla do papel do Estado**: por um lado, é a expressão e a totalidade da comunidade política; por outro, é também o principal actor das relações internacionais e o representante das comunidades nas instituições internacionais. Por isso, o Estado é o pilar do Direito Internacional, mesmo que o desenvolvimento deste progrida contra ele (como acontece, por exemplo, com a consagração do “direito de ingerência” e a proliferação dos tribunais internacionais!). Está, aliás, instituído que **o Estado soberano é o primeiro responsável por garantir a paz e a ordem pública**

no seu território, contribuindo assim para a paz e a estabilidade na sociedade internacional, podendo mesmo alargar as suas funções em cooperação com outros Estados, seus iguais. Mas é nesta sua dupla dimensão, **neste seu duplo papel, interno e internacional, que o Estado está hoje em questão**. A sua homogeneidade interna, a própria **identidade e coesão nacional estão sob a pressão** das novas exigências. E **enquanto autoridade reguladora funcional, fornecedora de normas e de serviços, o Estado tem vindo a perder competências nestas funções**. O próprio modelo de estrutura política oferecido pelo Estado está agora em causa nas suas origens europeias, pois a União Europeia parece tendente a removê-lo. As novas realidades têm progressivamente levado o **Estado a ser uma espécie de autoridade intermédia – demasiado grande ao nível local, demasiado pequeno e incipiente ao nível internacional**. Por isso, muitos o consideram perturbador, desadaptado e afirmam a necessidade da sua remoção, para não obstruir mais.

II.1. Os paradigmas da Fragmentação

A Fragmentação de que falamos pode ser entendida tanto **quantitativa como qualitativamente**. Em termos quantitativos, o aumento do número de Estados é o resultado do **desmantelamento de outros Estados**, o que não é um fenómeno novo. Contudo, há que distinguir duas fases: a descolonização e o colapso do campo socialista.

Com a descolonização, largamente encorajada pelas Nações Unidas e pelas superpotências de então, a **comunidade internacional tornou-se numa verdadeira “máquina de produção de Estados”**. Em três décadas o número de Estados triplicou, e a entidade Estado aparecia mais triunfante do que nunca. Os novos Estados afirmavam firmemente a sua soberania, o respeito pelo princípio de não-interferência, o direito a livremente poderem escolher o seu sistema político, económico e social. As confrontações entre sistemas ideológicos fizeram desses Estados uma espécie de cobertura legal para as mais diversas formas de legitimidade interna, ainda que discutível pelos mais variados parâmetros. Evidentemente, a unidade fundamental do Estado, o princípio hierárquico que reconhece no Estado a estrutura de dominação interna, foi mantida. **Nos anos mais recentes (na era pós-comunista)**, porém, o aumento do número de Estados por intermédio da fragmentação

de outros Estados anteriormente existentes acabou por desenvolver uma nova dinâmica, num novo contexto e dentro de um novo espírito. Desta feita, pode dizer-se que **a comunidade internacional se transformou mais numa fábrica de destruição do que de produção de Estados**. Implosões e reunificações ocorreram, e têm possibilidades de continuar a ocorrer, com a cobertura da comunidade internacional e com a normalmente discreta resistência das partes mais directamente envolvidas: isto é válido para os casos da URSS, da Jugoslávia e da Checoslováquia, por exemplo, e ameaça ocorrer em certos países africanos e mesmo asiáticos.

No plano qualitativo, todavia, as semelhanças entre as duas fases ou passos de decomposição e aparecimento de novos Estados são maiores, mas sobretudo na perspectiva dos seus elementos negativos. Em ambas as situações – descolonização e desmantelamento comunista – **a comunidade internacional falhou, e tende em continuar a falhar, no desenvolvimento de novos regimes, de novos mecanismos, de um novo tipo de “Estatalidade”**. Apesar de ter auxiliado na produção de Estados, o sistema internacional parece não saber como os consolidar, não só quanto ao desenvolvimento económico mas sobretudo em termos institucionais, legais, políticos e sociais. O que **ajuda a explicar em grande parte o falhanço da “nova ordem internacional” apregoada com as descolonizações: após algumas décadas de independência**, muitos dos novos Estados formados entre as décadas de 1950 e 1970 têm sido incapazes de assegurar a sua estabilidade política e social, permanecendo frágeis e vulneráveis. Para muitos destes povos organizados finalmente em Estados, isso passou a ser sinónimo de fraqueza, debilidade, a quem pouco aproveitou a proclamada igualdade com os restantes Estados soberanos. **A comunidade internacional passou então a fazer um esforço de protecção e sustentação de muitos desses Estados**, em particular nos últimos anos, estendendo as operações de manutenção e de implementação da paz, a fim de prevenir a sua (auto)destruição, ou permitir a sua reconstrução: África, Europa Balcânica, Sudeste Asiático e América Central fornecem-nos inúmeros exemplos. **As Nações Unidas passaram a ser uma espécie de hospital para tratamento de Estados moribundos, normalmente por via das intervenções humanitárias**.

Para a fragmentação do Estado não contribui apenas a emer-

gência dos nacionalismos ou a afirmação dos extremismos e fundamentalismos étnicos, culturais e religiosos. A erosão do seu papel é ainda potenciada pelo **crescente protagonismo dos outros actores internacionais**, das empresas multinacionais às ONG's. **As actividades destes actores ocorrem no interior dos Estados, ou de vários Estados, mas escapam muitas vezes às jurisdições e ao controle dos governos**. Interagem entre si, com instituições internacionais, e até com outros governos, sem qualquer “filtragem” ou intromissão do Estado. Podem até contribuir, ou ser mesmo decisivos, para a elaboração da agenda global e das regras internacionais. **“Por baixo” e “por dentro”, estes actores não só concorrem com os Estados tradicionais como contribuem decisivamente para a erosão do seu papel na sua dupla dimensão, interna e internacional**. São concorrentes aptos e sedentos a ocupar competências tradicionais do Estado, ávidos muitas vezes de o remover, considerando-o um obstáculo, ou então de o instrumentalizar. **O Estado**, entidade reguladora, corpo normativo, controlador das actividades e garante da lei e da estabilidade no seio dos seus território e população, **vai-se fragmentando pelas dissenções no seu interior e pela incapacidade de controlar eficazmente outros actores actuantes dentro de si**.

Por outro lado, cada indivíduo tende cada vez mais a ser visto como uma minoria em si mesmo, um actor particular, ligado a múltiplas “nacionalidades individuais”, ao fenómeno migratório, à legitimidade individual de manter laços de cidadania com entidades externas. **Este fenómeno de “lealdades partilhadas” acentua a dissociação entre os laços únicos que ligam o Estado aos seus cidadãos**. Há, assim, um risco acrescido de isto levar na prática a uma lealdade nula. Por detrás da máscara do direito a ser diferente, do respeito pelos direitos culturais e pelos laços transnacionais, pode estar um regime legal individual que substituirá um direito inalienável que é ainda pertença do Estado.

Tudo isto potencia a fragmentação e a crise do Estado. O problema já não diz apenas respeito às competências tradicionalmente exclusivas da soberania dos Estados – **a questão que muitos levantam já é a da própria sobrevivência dos Estados** enquanto tal. Acresce que as forças tendentes à fragmentação contam com o apoio das forças soltas pela aceleração do fenómeno da globalização.

II.2. O Estado e a “Globalização”

Apesar da revolução nos transportes e nas comunicações, e dos substanciais progressos na liberalização económica e comercial verificados nas últimas décadas, **as economias nacionais e sobretudo regionais ainda permanecem relativamente isoladas umas das outras**. Pelo que a globalização, mesmo a sua vertente mais económica, não coloca os Estados tão próximos como por vezes se quer fazer querer, uma vez que **os governos nacionais retêm uma autonomia considerável na regulação das suas sociedades e das suas economias**, determinando as suas políticas sociais e fiscais. A **suposição de que as economias nacionais estão agora irremediavelmente submetidas a um mercado mundial unificado é, em grande medida, virtual**. Vejamos um exemplo. O comércio entre os EUA e o Canadá, vizinhos, aliados na NATO e parceiros no NAFTA, está entre os mais profícuos e livres do mundo. No entanto, um estudo recente de um economista canadiano – John McCallum – demonstrava que a actividade comercial entre uma Província canadiana e um Estado dos EUA, isto é, comércio internacional, é cerca de 20 vezes menor do que o comércio entre duas Províncias canadianas, ou seja, comércio interno. Portanto, apesar do nível de integração das suas economias, os mercados americano e canadiano continuam bastante desconectados, longe de um pretensão mercado único.

Os limites da globalização actual também podem ser verificados pelo seu contexto histórico. Há quem afirme que **talvez mais “global” do que a ordem actual tenha sido o confronto bipolar no período da guerra fria**. Aí é que, por imperativos estratégicos de poder global, o que ocorresse numa remota parte do globo, desde a Coreia ao Chile, passando pelo Vietname ou por Angola, afectava as considerações globais das superpotências. Uma crise ou um conflito local assumia rapidamente contornos globais. Depois, defendem alguns autores, em larga medida, **a economia mundial acabava por estar mais integrada no auge do “gold standard” (padrão ouro) no final do século XIX do que hoje**. E o Japão, por exemplo, exporta actualmente menos do total da sua produção do que no período entre guerras. **Isto não significa, todavia, que a globalização seja irrelevante, mas tão só que o seu impacto é muitas vezes exagerado**.

Por outro lado, a **Globalização é ainda frequentemente responsabilizada e/ou usada como desculpa por erros cometidos pelos**

governos nacionais. Sempre que um governo falha nas suas políticas, seja em relação ao crescimento económico, ao emprego, à captação de investimentos, à gestão do défice público, ao apoio às exportações, às políticas fiscal e cambial, etc., parte da responsabilidade é inevitavelmente atribuída à “conjuntura internacional”. Por exemplo, muitos viram na recente crise argentina um caso típico das consequências negativas da globalização, sobretudo porque tudo se precipitou quando o FMI decidiu não aprovar novo empréstimo àquele país. No entanto, poucos se preocuparam em responsabilizar as políticas dos governos argentinos dos últimos anos, em particular a artificial manutenção da paridade da moeda argentina com o dólar americano, na extraordinária corrupção e na falta de rigor nas políticas que poderia ter evitado o desequilíbrio das contas públicas argentinas.

De qualquer forma, **a globalização é, inequivocamente, uma extensão e um acelerador do processo contínuo de transnacionalização**. E nessa medida é evidente que **contribui significativamente para a erosão das competências tradicionais do Estado soberano** porque tende progressivamente a excluir as actividades humanas, em particular as económicas, da jurisdição do Estado e da regulação institucional e inter-estatal. O impacto da globalização sobre o Estado faz-se sentir **sobretudo a quatro níveis**. Primeiro, porque **implica a transferência de competências dos Estados para esferas supranacionais, regionais ou mundiais**. Como o Estado é incapaz de, por si só, resolver ou ter capacidade de resposta perante todo o tipo de solicitações e exigências – seja ao nível do desenvolvimento e do bem estar, da segurança e da estabilidade ou do ambiente, da justiça e dos direitos humanos –, tende a cooperar e/ou a associar-se quer a outros Estados quer a outras instâncias internacionais para obter esses fins, aceitando por isso partilhar responsabilidades, competências e soberania, e não bastas vezes delegando-as mesmo noutras entidades que acabam sendo reguladoras e “superiores”. Se os problemas e as ameaças não se confinam aos Estados, as soluções para eles também são cada vez mais encontradas a um nível mais alargado. Daí os processos de integração regional e a criação de organismos de regulação internacional. Segundo, **o processo de globalização dilui o conceito de fronteira, do que é “interno” e “externo”, o que acontece pelo aumento de fluxos e de refluxos que induz, pelo que faz penetrar “dentro” do Estado, e também porque atrai o Estado a assumir responsabilidades que vão além do seu**

território e da sua população. As fronteiras dos Estados são cada vez mais permeáveis às trocas e aos intercâmbios comerciais, intelectuais, culturais, de pessoas, bens e serviços. Assim, em vez de uma lógica de justaposição fixa, a tendência agora é a do nomadismo internacional, que não só desmantela a noção tradicional de espaço como deixa de reconhecer as fronteiras, penetrando por elas. Terceiro, e por via do que dissemos, a globalização também obriga o **Estado a confrontar-se com uma multiplicidade de outros actores que operam no seu seio**, no âmbito do seu território e junto da sua população, **e que escapam muitas vezes ao seu controle e à sua regulação**. Finalmente, o processo de **globalização atrai os cidadãos a assumirem cada vez mais uma consciência que ultrapassa a esfera do Estado nacional tradicional**, criando uma espécie de consciência cívica universal. No fundo, começa a colocar-se aqui em causa a própria autoridade interna do Estado soberano – os fenómenos que descrevemos como “lealdades partilhadas”, ou a defesa de um direito de ingerência humanitária, ou a criação e o apelo aos tribunais internacionais apontam claramente neste sentido.

Ora, **as ansiedades geradas pela brusca aceleração da globalização têm de ser encaradas no contexto das exigências em relação aos Estados, e que aumentaram radicalmente nas últimas décadas**. Noutras épocas não se exigia como agora que o Estado assumisse em larga escala as responsabilidades da protecção social: assegurar elevados índices de emprego, estabelecer programas de segurança social, garantir cuidados médicos e sociais, ou cuidar dos pobres não fazia então parte das agendas governamentais. Mas **estas exigências multiplicaram-se ao longo dos decênios mais recentes, em parte como contrapartida à abertura dos mercados**. Por outro lado, é costume afirmar-se que a globalização reduz o papel dos governos e que, por essa via, boicota as garantias sociais. No entanto, se a História pode servir de exemplo, demonstra exactamente o contrário. Desde o final da II Guerra Mundial que assistimos a dois fenómenos aparentemente contraditórios: ao **crescimento do comércio e ao crescimento das despesas sociais dos governos**. Mas não é contraditório, nem surpreendente, nem sequer coincidência: é que **os governos aumentaram as despesas sociais, em grande medida, para cobrir ou minimizar o impacto da abertura à economia global e regional**. Há, na realidade, uma correlação entre a abertura das economias e os gastos com os programas de protecção social. A conclusão para muitos pode então ser a seguinte: o

Estado Providência é o outro lado da abertura económica. Ou seja, mais comércio, mais governo. A verdade é que, no ponto em que estamos, a integração económica mundial levanta novos problemas políticos. A **globalização exige a manutenção ou mesmo o aumento de segurança social enquanto simultaneamente reduz a margem de manobra dos governos** para responderem a estas exigências. Consequentemente, à medida que o processo de globalização económica progride, o **consenso social para manter os mercados abertos diminui**. Acresce que a crescente globalização económica significa que **cada vez mais a competição entre economias se trava num mercado único, mas entre competidores desiguais nas garantias sociais às suas populações**. O que aumenta a pressão para que uns aumentem as medidas de protecção social, e outros se confrontem com a necessidade de manter as garantias num quadro de competição económica que lhes é desfavorável. **Isto gera naturalmente novas tensões sociais e inter-estatais**, acarretando novos dilemas políticos. O reverso positivo desta situação é que **decorre do próprio processo de globalização uma homogeneização das regras e dos procedimentos dos Estados e seus governos**.

O que daqui se infere é que **o mundo futuro não se reduzirá à globalização económica e muito menos a um pensamento único de como a regular**. O que agora se impõe - como bem demonstram as manifestações denominadas “anti-globalização”, de Seattle a Porto Alegre - é o factor político e social num debate que até há pouco era exclusivamente económico. Uma opinião pública universal, cujos contornos começam a formar-se, é, aliás, a prova clara de que a mundialização não se reduz à economia. A globalização pode ser, e é, inevitavelmente, um pouco “à americana”, mas os EUA não podem nem devem, porém, regular sozinhos o sistema internacional. A globalização não é sinónimo de “americanização mundial”, embora sem os Estados Unidos não seja possível criar uma verdadeira comunidade internacional. **A globalização tem que assentar em normas transparentes, discutidas e aceites pelo maior número possível de Estados e de nações, e em organismos internacionais multilaterais capazes de as impor**. A recente entrada da China (insuspeita de seguidismo pró-americano) na OMC demonstra como há outros Estados que estão interessados não só em defender os seus interesses nacionais como em contribuir para a elaboração das regras de regulação internacional.

III. A utilidade do Estado na Nova Ordem

Confrontado com as críticas que agora recaem sobre si, e perante aqueles que lhe adivinham uma crise terminal, o Estado procura resistir apelando a uma vitalidade histórica que lhe permitiu adaptar-se às mais diversas realidades políticas, económicas e sociais, sem perder os seus traços fundamentais. É, aliás, **paradoxal que, numa altura em que tanto se fala na crise do Estado, muitos se tenham tornado ardentes defensores da soberania dos Estados**, a começar pelos que são oriundos de uma ideologia anti-estatal, como os antigos países socialistas (na Europa de Leste). Também é significativo que grandes potências como a China e a Rússia invoquem frequentemente a sua soberania nas mais diversas ocasiões, e que muitas populações apelem à comunidade internacional para que as ajudem a erguer-se enquanto Estados. Isto revela que o Estado soberano, enquanto entidade política reguladora e fundamental, expressão máxima de uma comunidade, tanto na sua dimensão interna como internacional, continua a ser considerado por muitos como necessário.

Na realidade, **o Estado é útil por várias razões**. Desde logo, **porque ainda não foi encontrada uma alternativa melhor** – um modelo político, mesmo que imperfeito, vigorará até que seja substituído por uma forma superior. A **segurança da comunidade, tanto na sua perspectiva externa como interna**, continua a ser a mais importante finalidade do Estado. A direcção centralizada coordena mais eficazmente os esforços de todos os membros da sociedade, e esta é uma das razões pelas quais se explica a dominação das sociedades sem Estado por aquelas que o possuíam. O Estado aparece também como o **melhor meio de pacificação dos antagonismos racionais, culturais, económicos, profissionais e religiosos**. O poder estatal aproveita o aparelho de coerção e aplica-o a todas as sociedades segmentadas existentes no seu seio, obriga-as a conviver, elimina os seus conflitos, **impõe-lhes um projecto, tenta homogeneizar e unificar, enfim, estabelece uma ordem válida e obrigatória para todos os grupos e indivíduos**. De um lado assegura a **defesa do modo mais eficaz e do outro assegura a integração do modo mais razoável**. Depois da segurança, **o Estado tem de impor a justiça e promover o bem estar e o desenvolvimento de todos os seus**. Nenhum grupo pode desempenhar melhor estas tarefas, que implicam a existência de recursos substanciais e de

coordenação de esforços em diversos sectores, bem como a gestão e coordenação “superior” de recolha de receitas e de redistribuição de riqueza. Efectivamente, para manter a cooperação entre todos os membros da sociedade e as solidariedades essenciais ao seu funcionamento, o Estado tem de regular as relações entre as pessoas e os grupos, bem como a própria aplicação da força de que continua a ter o monopólio. **O Estado satisfaz as necessidades materiais e espirituais dos cidadãos num grau que nunca poderia ser alcançado por grupos ou organizações parciais**. As necessidades cada vez mais complexas em matéria de economia, cultura, saúde, ou educação podem ser melhor satisfeitas no âmbito do poder estadual. Estas três finalidades estatais tradicionais – segurança, justiça e bem estar –, que correspondem às aspirações dos indivíduos e dos grupos, chegam para explicar a utilidade do Estado. É útil para assegurar o cumprimento destes objectivos com um grau e uma eficácia impossíveis de atingir pelas sociedades ou grupos isolados. No fundo, o Estado é o melhor promotor e representante do “bem comum”.

Podemos mesmo medir a utilidade e a necessidade do Estado pelas consequências catastróficas provocadas, quer ao nível interno quer internacional, pelo seu colapso – na Jugoslávia, na Somália, no Ruanda. **O Estado continua a ser o melhor garante da ordem e da estabilidade**, e quando isso não acontece a alternativa tem tocado irremediavelmente a anarquia e a barbárie. O colapso do Estado ocorre sempre fora dos mecanismos de segurança das Nações Unidas. Neste tipo de situação, todas as instituições internacionais – incluindo outros Estados – procuram rapidamente reconstruir o Estado em questão, em nome da paz, da segurança, da ordem e da estabilidade. **Outra evidência da utilidade do Estado decorre da ideia de intervenção colectiva**. Ou seja, se é mais ou menos consensual que a ordem internacional deve ser organizada e assegurada pela acção colectiva, simbolizada na ONU, também é verdade que as suas acções ou as suas abstenções são directamente decididas pelos Estados, a começar obviamente pelas grandes potências económicas e/ou militares. Progrediu, sem dúvida, a ideologia da “comunidade internacional”, mas ela continua a depender, quando necessita de ser implementada, da boa vontade dos que podem agir. **E quem pode agir, quem tem legitimidade para tal, é o Estado, ou o concerto dos Estados**. Hoje, fruto da globalização e das múltiplas interdependências, é a própria ideia de intervenção como modo de regulação

da sociedade internacional a estar em questão. Mas a decisão fundamental passa ainda pelos Estados.

Finalmente, **a utilidade do Estado é evidente também pelas novas exigências decorrentes dos processos que descrevemos como fragmentação e globalização.** Pode parecer paradoxal, mas se aquelas tendências concorrem para a sua erosão, isso significa que o **Estado deve estar preparado cada vez mais para ser uma espécie de “filtro” entre o interno e o externo, e de facilitar a passagem entre o dentro e o fora, permanecendo como último baluarte da identidade dos seus cidadãos.** O Estado é progressivamente chamado a abrir mais as suas fronteiras - às pessoas, aos produtos, às ideias, à informação, à cultura. Ao fazê-lo, expõe-se. Mas ou colabora no controlo destes fluxos ou demite-se de o fazer e tende a desaparecer, irremediavelmente.

Conclusões

O Estado é ainda útil mas está, de facto, cada vez mais em causa pelas exigências da nova ordem internacional. **A partir daqui, podemos antever vários tipos de cenários ou de evolução** para o que se poderá seguir. Uma possibilidade, oriunda “de cima”, é a progressiva realização de um certo tipo de **federalismo internacional ou império mundial.** O Estado não seria mais que uma autoridade entre outras, sem particulares legitimidade ou estatuto, um simples fornecedor de alguns serviços e garantias cujos grandes privilégios, poderes e papéis seriam abolidos. A soberania dos Estados, no seu sentido pleno e tradicional, desapareceria ou deslocar-se-ia para outras esferas de poder, certamente supranacionais e/ou regionais, já para não falar de um qualquer tipo de governo ou império à escala global. Outra perspectiva, mais perigosa e certamente mais trágica, vinda essencialmente “de baixo”, tomará a forma de **decomposição compulsiva e de tribalismo planetário,** da mais completa anarquia naquilo que hoje reconhecemos como sendo as esferas interna e internacional da actuação do Estado. Depois, a esta análise mais negativa, podemos sempre contrapor uma **visão de um novo modelo de Estado que concilie a sua identidade particular com a ordem internacional fundada sobre regras e interesses comuns.** Tratar-se-ia, no fim de contas, de **universalizar a experiência da integração europeia.** Contudo, fora da UE - processo dinâmico que prossegue uma utopia geográfica e culturalmente demarcada, mas ainda assim muito complexa na sua implementação - isso é apenas um sonho. O modelo para tal ordem é mais baseado em intenções e abstracções do que em elementos reais. Noutro cenário, é possível que se mantenha **uma espécie de status quo em relação à situação actual, em que o Estado, apesar de confrontado com tendências adversas, se mantém como principal referência e garante da ordem e da estabilidade, quer no respectivo território e população quer na ordem internacional.** Nesta hipótese, o seu papel e a sua soberania poderão tolerar ainda mais algum desgaste, mas o limite é a sua capacidade reguladora e de tomar a última decisão. O reverso seria um cenário de regressão ao proteccionismo, a um proteccionismo exacerbado, e a uma concepção mais dura e inflexível de soberania, um regresso ao passado.

Na realidade, **para dar novo alento ao Estado** não é necessário que ele recupere funções e competências, ou que resguarde para si áreas

de actuação exclusiva. Por enquanto, **basta que não se demita de actuar** perante as novas realidades com os instrumentos de que ainda dispõem, com as competências e estatuto que lhe são reconhecidos e com o poder que legitimamente lhe foi conferido. E deve até alargar algumas áreas de actuação e cooperação para melhor responder aos novos desafios. Por isso, **novos temas terão de ser incluídos na “agenda global”**: a marginalização e a exclusão social continuam a ser encarados essencialmente como problemas internos; o acesso aos mais elementares serviços de saúde está vedado a centenas de milhões de pessoas em todo o mundo, enquanto a malnutrição afecta cerca de 160 milhões de crianças e 110 milhões delas não têm possibilidade de frequentar uma escola; o destino de milhões de refugiados também nem sempre figura nas preocupações globais; uma mais efectiva regulação das actividades das corporações transnacionais também não tem sido contemplada, excepto em relação às actividades que são claramente criminosas; os direitos humanos, e em particular das mulheres, das crianças e de certas minorias também nem sempre ocupam um lugar proeminente na agenda global. Estes assuntos têm de passar a integrar as preocupações globais, somando-se às questões ambientais, de segurança e defesa, ao terrorismo e à criminalidade organizada, à prevenção da disseminação das armas de destruição maciça e da tecnologia míssil, à expansão de doenças contagiosas, à abertura de mercados e de criação de zonas de comércio livre, etc. que já concentram grande parte da atenção e da cooperação internacional. **A ideia é que o Estado não tenha que, por si só, fazer face às consequências negativas de um mundo mais globalizado e mais interdependente**, e seja confrontado com novas exigências às quais manifestamente, sozinho, pode já não conseguir responder. Paralelamente, **a comunidade internacional tem de saber ser capaz de criar outros mecanismos de regulação**, de preferência que envolvam os Estados porque revestidos de uma legitimidade ímpar. **Se a sociedade internacional é por natureza anárquica pelo carácter supostamente igualitário da soberania dos Estados, seria certamente mais anárquica sem eles**. Por outro lado, **onde a entidade Estado for desadequada**, por razões políticas, históricas, culturais, sociais ou outras, **há que encontrar novas soluções, novos modelos, formas alternativas de um certo tipo de estatalidade**, para prevenir que se repitam alguns erros do passado, com Estados de tal modo vulneráveis que se revelaram sempre incapazes de cumprir qualquer das suas funções.

Índice

Introdução	5
I. Características e Tendências da Nova Ordem Internacional	6
II. O Estado em questão	22
II.1. Os paradigmas da Fragmentação.....	23
II.2. O Estado e a “Globalização”	26
III. A utilidade do Estado na Nova Ordem	30
Conclusões	33