

OS ACELERADORES DA MUDANÇA

António José Telo

MARCOS DE UMA TRANSIÇÃO LONGA

Qual o significado dos dois onzes (o americano e o espanhol)? Em termos gerais, é simples responder: eles são aceleradores e marcos de uma mudança que começou antes e ainda não terminou. É certo que esta resposta pouco elucida. O que interessa é saber qual a mudança, o seu sentido e duração. Aqui começam as dificuldades, devido à complexidade e relativa indefinição do processo.

Trata-se, sem dúvida, de uma mudança de sistema internacional, mas atípica e muito peculiar.

Atípica, em primeiro lugar, pela duração. As mudanças normais de sistema internacional conduzem a situações de estabilidade relativa em poucos anos – a transição para a Guerra Fria, por exemplo, foi feita no essencial entre 1945 e 1948. Hoje em dia, a nova transição dura há catorze anos e ainda está longe de ter criado uma plataforma de estabilidade, tanto em termos de valores partilhados, como de processos de actuação ou de equilíbrios de forças.

Transição atípica, em segundo lugar, pela profundidade e alcance. As normais mudanças de sistema internacional não passam por uma revisão profunda dos valores e processos. A transformação radical neste campo só surge, em regra, nas mudanças de sistema mundial, o que não ocorre hoje em dia, porque o sistema mundial continua a ser o mesmo que se criou no fim da II Guerra. Simplesmente, desta vez, a mudança de sistema internacional é acompanhada por uma instabilidade de longa duração e uma revisão dos valores e conceitos.

Interessa saber o que está posto em causa, de modo a entender o sentido da mudança. É difícil escolher por onde começar, pois quase tudo e todos são afectados. A verdade é que continuamos a usar os mesmos termos do passado, mas eles já não correspondem à mesma coisa. Vamos fazer uma primeira e importante limitação: na medida em que se pede um comentário específico sobre os dois onzes, as considerações subsequentes vão-se limitar quase exclusivamente às mudanças no campo da defesa e segurança.

UMA SOBERANIA PARTILHADA

Dois dos conceitos mais afectados são os de «soberania» e de «independência», ideias que estão no centro da tradicional orquestra internacional do Estado-nação típico das sociedades industriais, com um patriotismo exacerbado. Hoje em dia, a soberania é já efectivamente partilhada em termos da Europa Ocidental e de outros grandes conjuntos regionais, pelo que a «independência» é cada vez mais teórica ou mesmo mítica – uma espécie de referência intelectual de estabilidade, a que muitas pessoas ainda se prendem por nostalgia ou reacção à mudança, mas que não quer dizer o mesmo que no passado recente.

Veja-se, por exemplo, o caso de Portugal, uma das mais longas independências da Europa. Hoje, os portugueses aceitam já que assuntos tão diferentes como o conteúdo das etiquetas dos produtos alimentares, as grandes linhas do sistema fiscal, as especificações das lâmpadas fosforescentes, a forma da matrícula dos automóveis e muitos outros sejam ditados pelo exterior. Do mesmo modo, o país aceitou recentemente prescindir de aspectos tão importantes da sua soberania como a política monetária e de um dos principais símbolos da independência (a moeda), tal como antes já tinha aberto mão de outros – como o controlo efectivo das fronteiras. É um processo inacabado, a que muitos autores chamam a crise do Estado tradicional, que perde rapidamente poderes, tanto para organizações multilaterais amplas como para os centros da sociedade até aqui afastados do exercício de aspectos do poder soberano – como as autarquias, a sociedade civil e as organizações não-governamentais. A soberania do Estado central que se criou na sua fase final nas sociedades industriais, é já efectivamente partilhada, com a sociedade civil, com ONGs e com organizações internacionais de vários tipos. A integração europeia é um excelente exemplo desta evolução, pois não só absorve anualmente aspectos cada vez mais vastos da soberania tradicional, como fomenta a sua transferência para outras entidades, como os governos regionais.

UMA RESPONSABILIDADE PARTILHADA

O grande impulso neste caminhar gradual é a real perda de eficácia do Estado-nação tradicional, que se revela crescentemente incapaz de ter uma acção efectiva para a resolução dos grandes problemas do nosso tempo. Questões como o ambiente, os direitos humanos, a qualidade de vida ou outros pura e simplesmente deixaram de ter resposta no âmbito do Estado, com algumas excepções, que correspondem às situações em que este atinge dimensões continentais de grande poder relativo. Para além disso, cresce a ideia de que num mundo onde os elos de ligação são cada vez maiores e mais intensos, pura e simplesmente nada é estranho a ninguém. Antigamente, os pequenos poderes podiam dar-se ao luxo de ignorar a maior parte dos problemas globais, como uma espécie de zona reservada para os grandes. Hoje isso seria um suicídio. É igualmente impossível aceitar que o tradicional argumento de defesa da soberania e o

princípio da não ingerência nos assuntos internos permita que, por exemplo, um pequeno Estado soberano pratique actos no seu território que se traduzam em catástrofes gerais de grande envergadura.

A multiplicação das estradas e elos de ligação, bem como o aumento do seu tráfego, tem uma outra consequência directa: uma crescente vulnerabilidade em termos da sociedade. A sociedade moderna, a sociedade da era da informação, é muito mais vulnerável que no princípio do século.

Na realidade, até agora tivemos a sorte de os atentados terroristas e outros a que assistimos serem ainda relativamente convencionais, embora praticados numa escala maior que no passado. Mas, que aconteceria se amanhã um vírus informático realmente eficaz destruísse, por exemplo, as redes financeiras de uma região? Qual o efeito dessa catástrofe numa sociedade que vive a partir do dinheiro electrónico e de plástico, onde as transferências monetárias são essencialmente electrões a mudarem de lugar? Ou que aconteceria se uma organização terrorista deitasse mão a meios eficazes de destruição maciça, sejam nucleares, químicos ou bacteriológicos? Será que se pode confiar na moderação e autocontenção de uma organização terrorista para não usar meios de destruição em massa, caso os consiga obter? A resposta é evidente.

A SOCIEDADE MODERNA, A SOCIEDADE DA ERA DA INFORMAÇÃO, É MUITO MAIS VULNERÁVEL QUE NO PRINCÍPIO DO SÉCULO.

Hoje em dia vigoram já na prática dois conceitos novos no campo da defesa e segurança. O primeiro é que ninguém se pode alhear das novas ameaças, não só porque potencialmente todos são alvos, mas também porque um atentado de grande envergadura contra um tem efeitos directos e indirectos em todos. Basta recordar que no 11 de Setembro morreram pessoas de mais de vinte nacionalidades e que a mera derrocada de uns quantos prédios provocou uma crise geral do transporte aéreo e do turismo, que afectou tudo e todos. Um segundo conceito, é que as ameaças são de tal envergadura que não é possível ignorá-las durante o seu desenvolvimento para só lhes dar uma resposta *a posteriori*, ou seja, dito por outras palavras: não basta uma defesa passiva é necessário uma defesa activa. Pensar que, por exemplo, se pode impedir uma organização terrorista de colocar uma bomba nuclear a que tenha deitado mão através da defesa passiva dos potenciais alvos é simplesmente ridículo – os alvos são tantos que a mera tentativa de os defender passivamente custaria fortunas incalculáveis, para além de não ser eficaz. A única linha de defesa válida neste campo é impedir que a referida organização obtenha uma bomba nuclear.

OS NOVOS ACTORES

Uma das consequências da mudança em curso é o crescimento da importância das organizações não-governamentais, a ponto de elas se tornarem os principais agentes em significativos sectores, como a ecologia ou os direitos humanos. Infelizmente,

o fenómeno também se aplica do lado das ameaças, e quase todas as mais significativas para as sociedades da informação partem de ONGs. O terrorismo ou a droga são exemplos, mas não os únicos. A emigração ilegal, por exemplo, é organizada e condicionada por grandes redes internacionais, que decidem, por exemplo, que os ucranianos vão para Portugal e os albaneses para Itália.

O terrorismo é há muito conhecido como meio de acção política, com duas diferenças importantes em relação à actualidade: hoje os atentados tendem a ser indiscriminados (matam todos os que estão ao seu alcance e não o indivíduo A ou B) e tendem a ser mais perigosos (centenas de vítimas nos dois onzes).

As ameaças neste mundo de unipolaridade instável, em resumo, não têm origem clara nem destino certo, representam um perigo muito superior ao normal e quase todas as sociedades estão sujeitas a elas – desde Riad a Madrid, sem esquecer Bali ou Nova York. Mais do que isso, os seus efeitos indirectos são difíceis de avaliar – recordo que o 11 de Março foi o primeiro caso evidente em que um atentado mudou o resultado eleitoral de um importante poder europeu. Qual seria, por exemplo, o resultado de um atentado de grande envergadura nos EUA antes das eleições presidenciais?

SOFT POWER E HARD POWER

Se as ameaças são inovadoras, as respostas também precisam de o ser. Já referi que não é possível uma resposta num quadro nacional estrito, nem que um qualquer Estado pense que o problema não lhe diz respeito. As respostas passivas deixaram igualmente de ser opção.

Um outro ponto muito importante é que a resposta tem necessariamente de ser multifacetada, uma estratégia global que recorra à economia, à diplomacia, a informações, à cultura, à propaganda e aos meios militares. Estes últimos são um entre os muitos instrumentos da resposta e o ideal seria que não chegasse a ser necessário o seu uso – infelizmente, não vivemos num mundo ideal.

Uma das consequências do atrás referido é que, na minha opinião, as discussões sobre as vantagens do *soft power* sobre o *hard power* para lidar com o problema do terrorismo não fazem qualquer sentido. Um não funciona sem o outro e do que se trata é de conseguir uma estratégia integrada que utilize ambos. Do mesmo modo, penso que são descabidas as teses que apontam para uma especialização da União Europeia no *soft power*, enquanto os EUA desenvolveriam o *hard power* mais tradicional. Pensar, por exemplo, que através de uma influência cultural e económica, mesmo chegando às sanções económicas, se conseguia levar um regime como o dos Talebans no Afeganistão a deixar de apoiar e dar santuário a organizações terroristas de âmbito global, simplesmente é irrealista. Do mesmo modo, pensar que a crescente influência do fundamentalismo islâmico em múltiplas zonas se combate principalmente com meios militares é irrealista. Qualquer resposta articulada terá de passar pela combinação dos dois aspectos, tendo um ou outro a prioridade de acordo

com as circunstâncias. Terá de passar igualmente por uma estratégia global, o que é uma imensa fonte de problemas, porque a Europa não está habituada a pensar em termos globais.

Infelizmente, por detrás da tese da especialização da Europa no *soft power*, como correspondendo mais à sua maneira de ser, está uma realidade que não pode ser escamoteada. É a realidade da fraqueza europeia, tanto a material como a moral. A União Europeia, mesmo que tivesse uma política de defesa e militar – o que não acontece – não tinha meios para a exercer numa escala global. Pensar que os actuais meios militares europeus colocam qualquer reserva ou receio aos EUA é simplesmente nada entender do que é o poder militar. É, sem dúvida, pungente assistir a discussões para saber se a Europa deve ou não continuar a procurar o elo atlântico para articular a sua defesa. A realidade incontornável é que a Europa não tem qualquer outra possibilidade e não irá ter durante pelo menos mais vinte anos, mesmo que começasse e tentar edificar uma defesa autónoma desde hoje com meios significativos, o que não está previsto, embora uns quantos atentados de grande envergadura possam mudar tudo neste campo.

A UNIÃO EUROPEIA, MESMO QUE TIVESSE UMA
POLÍTICA DE DEFESA E MILITAR – O QUE NÃO
ACONTECE – NÃO TINHA MEIOS PARA A EXERCER
NUMA ESCALA GLOBAL.

Os actuais meios militares da Europa como um todo, por exemplo, podem ser suficientes para a maior parte das operações previsíveis no continente africano a sul do Sara, ou mesmo para a manutenção da paz no Kosovo e na Bósnia, mas são absolutamente insuficientes para uma operação de maior envergadura. Era impensável, por exemplo, que a União Europeia, sem uma participação forte dos EUA, tivesse conseguido vergar a vontade do anterior regime da Sérvia, ou derrubar o regime do Afeganistão ou intervir eficazmente no Iraque, para mencionar casos concretos recentes. E estamos a falar de operações que podemos classificar de «média envergadura». Que aconteceria perante uma operação de «grande envergadura»?

O atraso europeu no campo da defesa é imenso e é estrutural. Todos sabemos qual é a sua base: a Europa optou no pós-guerra por um modelo de intervenção social em múltiplos campos, só possível através do desvio de uma importante fatia dos recursos do Estado central para gastos não militares. As despesas com a defesa e segurança pura e simplesmente ficaram em cerca de metade, em termos relativos, do esforço dos EUA e ainda hoje estão nesse nível. Assim, faltam à Europa três coisas essenciais para ter um *hard power* efectivo: uma política comum, um centro coordenador e os meios materiais – isto para já não falar na vontade moral. No tempo da Guerra Fria este facto não constituía grande problema, pois o «guarda-chuva» americano cobria a Europa. Hoje não é assim e a Europa passou a estar na primeira linha das novas ameaças, como o 11 de Março provou, pelo que um repensar da lógica da defesa europeia é essencial.

A PRIORIDADE DA UNIÃO EUROPEIA

Uma das conclusões evidentes do que ficou dito, segundo penso, é que hoje a prioridade número um da UE é a de mudar a forma como encara a defesa e segurança. Mudar, em que sentido?

Em primeiro lugar, no seu âmbito. As principais ameaças hoje em dia não são meramente militares, mas prendem-se com a segurança informática, com a saúde e com a ecologia global, pelo que os meios de acção não podem ser meramente militares. As futuras «forças armadas», para usar uma expressão clássica, serão um amplo conjunto civil-militar complexo e o seu comando terá necessariamente de estar adaptado e representar essa nova realidade, com uma mentalidade aberta e flexível.

É igualmente imprescindível aumentar as capacidades e a eficácia. No caso da Europa Ocidental, penso ser evidente que a criação de instrumentos úteis de acção tem de quebrar de vez com o quadro nacional. A construção europeia esteve para começar pela defesa e só os preconceitos da França nos inícios dos anos 50 conduziram o processo para o campo da economia. Hoje em dia, a nível monetário e económico há já importantes instrumentos que permitem uma maior eficácia da Europa. Mas no campo da defesa pouco se avançou desde o falhanço do «Exército Europeu» nos anos 50. Perante os 11 de Março e os outros que aí vêm, esse é o grande desafio; essa é a fronteira e a prioridade número um da Europa nos próximos vinte anos (nada de útil se consegue construir em menos tempo, não tenhamos ilusões).

A construção de uma defesa e segurança comum passa por um requisito prévio. De nada vale ter meios de informação, policiais e de segurança eficazes se não houver uma política comum que os dirija e um centro de comando único que os coordene. As discussões sobre o *soft power* europeu não podem continuar a fazer esquecer a realidade – que ele só é eficaz quando está apoiado por um *hard power*. Em resumo, a Europa tem como prioridade nos próximos anos edificar uma política de defesa comum, os meios para a concretizar e o comando para a dirigir. A ordem devia ser esta, mas o mais normal é que seja um processo típico europeu, em que se avança em várias áreas ao mesmo tempo com uma prioridade que depende muito dos acontecimentos externos.

Isto implicará, sem dúvida, mais uma e importante incursão no desgaste gradual do poder soberano do Estado tradicional, com a dificuldade de que o que está agora em causa é o núcleo central da soberania, o grande incentivo na edificação do Estado ao longo dos séculos – a defesa e segurança.

Estamos, aliás, perante um processo que começou há muito. Há cinco séculos, a centralização do poder do Estado e a decapitação dos poderes paralelos na sociedade teve na sua base a necessidade de criar uma defesa e segurança crível e eficaz perante as novas ameaças. Hoje acontece exactamente o mesmo, simplesmente agora são os poderes do Estado central que são postos em causa pelo simples motivo que esse nível deixou de ser eficaz na dimensão necessária.

O TERRORISMO COMO CORTINA DE FUMO

Um ponto que não devemos esquecer é que o terrorismo, por mais terrível que possa parecer, é uma cortina de fumo. É uma mera manifestação de um problema de fundo. É um instrumento, mas não é a mão que o dirige.

O terrorismo actual, aliás, só levanta mais receios do que os seus antepassados seculares porque surge como o método de acção assimétrica de duas das principais manifestações do nosso tempo que põem em causa a ordem tradicional: o fundamentalismo religioso e o radicalismo nacionalista. Mas estas são meramente duas das expressões do radicalismo dos nossos dias. Outras há – e outras eventualmente mais fortes se vão desenvolver a curto prazo.

Para visualizar quais, basta recordar que caminhamos para um mundo onde alguns aspectos que foram até agora deixados ao equilíbrio do acaso possivelmente não o poderão continuar a ser. No futuro, cada vez serão necessárias mais intervenções internacionais para resolver os problemas que irão provocar as crises graves e destruidoras, desde a falta de água, às catástrofes ecológicas resultantes de crimes ambientais praticados por desleixo e ignorância, ou às crises da explosão demográfica não controlada. Todas estas tensões são geradoras de radicalismos, sendo previsível que muitos deles sejam de cariz religioso-político, como já acontece hoje em dia. Muitos desses radicalismos, com várias origens e manifestações, irão recorrer a métodos assimétricos como forma de acção de uma estratégia político-militar, pelo simples motivo que outros lhes estão vedados. Assim, temos de concluir que infelizmente o terrorismo e outras formas de acção radical estão para durar e é mesmo normal que se intensifiquem nos próximos tempos.

Na minha opinião, não estamos perante um «choque de civilizações», ou de «culturas» ou sequer perante um tradicional choque de poderes entendidos num âmbito nacional. Estamos, isso sim, perante um mundo em crise profunda e generalizada, com inúmeros pontos de tensão e de rotura, quase todos sem solução com os métodos tradicionais, onde as crises graves se vão multiplicar. São

pontos de tensão que têm principalmente a ver com questões tão importantes como os equilíbrios ambientais, a falta de recursos e meios de sustentação da vida, o esgotamento dos tradicionais modelos de

desenvolvimento, a explosão demográfica e outros. Nenhum destes problemas tem soluções de curto prazo e nenhum pode ser resolvido num âmbito nacional ou até regional. A longo prazo só há duas formas de os resolver: ou um acordo de consenso amplo e geral, ou o uso da força que imponha a solução de uns a outros. Toda a questão está em saber quem são os uns e os outros.

O que isto significa, em resumo, é que o radicalismo vai proliferar no século XXI. Se alguma previsão se pode fazer neste campo é que ele será ainda mais violento que o

INFELIZMENTE, O TERRORISMO
E OUTRAS FORMAS DE ACÇÃO RADICAL
ESTÃO PARA DURAR E É MESMO NORMAL
QUE SE INTENSIFIQUEM NOS PRÓXIMOS TEMPOS.

século XX e este não foi nada mal servido em termos da escala tradicional. Estas crises afectam tudo e todos, grandes e pequenos, e vão explodir a curto prazo sob a forma da multiplicação da violência assimétrica contra as sociedades consideradas como opressoras e culpadas – entre as quais está a Europa Ocidental, será bom não o esquecer. Não se pense a partir das linhas anteriores que tenho uma visão pessimista e catastrófica. Pelo contrário, penso que há uma solução e que ela será encontrada no meio de fortes e múltiplas convulsões. Sem dúvida, essa solução não será a tradicional nem passa, no caso da Europa, pelo regresso ao quadro já obsoleto do Estado, por muito que isso custe aos saudosistas do passado. Penso igualmente que, em termos estritamente militares, a solução implica a adopção de uma política de defesa intervencionista, preventiva e activa – a única possível na nossa época –, servida pelos meios necessários para ser efectiva, tanto em termos de *soft* como de *hard power* e integrada numa estratégia global articulada. No caso de Portugal e da Europa, essa solução terá de ser encontrada, a curto prazo, no âmbito do reforço da cooperação atlântica, como a única eficaz hoje; a médio prazo, a solução passa por uma União Europeia reforçada, revitalizada e interveniente.

OS FUTUROS ONZES

Em resumo, podemos concluir que os dois onze vieram acelerar um processo de mudança multifacetado numa transição incompleta. Eles não representam ainda o marco fundamental da mudança, mas são indicadores da sua rápida aproximação. O nível que afectam mais directamente é a defesa e segurança. Procurámos mostrar que este é justamente o nível fundamental para a próxima fase da integração europeia. Serão necessários gastos mais significativos nesta área e, sobretudo alterações de fundo. Elas passam necessariamente pela construção de um núcleo central de uma política de defesa comum, que será acompanhada pela criação de uma estrutura de forças e de um comando conjunto. Será um processo que, se for lançado desde já, só produzirá resultados visíveis e importantes num horizonte de quinze a vinte anos. Até lá é impensável qualquer veleidade de uma política de defesa europeia autónoma ou independente dos EUA. Sejamos realistas, por mais que isso custe! Se a Europa precisar de montar uma qualquer operação militar de média intensidade não o consegue fazer sem a ajuda americana: é tão simples quanto isso. **REI**