

A Ordem Internacional – uma perspectiva divergente*

Oliveiros S. Ferreira**

Durante muito tempo, o ano de 1991 será lembrado como aquele em que a União Soviética deixou de existir nos mapas dos Estados-Maiores e da Organização Postal Internacional. O desaparecimento do Estado, que muitos costumavam representar pela figura do Urso, foi saudado como o primeiro ano de uma nova era, para não dizer, de uma nova ordem internacional, cujos contornos poucos souberam traçar — se é que houve quem pudesse fazê-lo. Até os dias atuais, não se chegou a um consenso sobre a denominação desse novo período das relações internacionais, que chamarei mais propriamente de interestatais. Acostumados à imagem de um Mundo onde eram visíveis os Pólos Leste e Oeste — fortes o bastante para influir nas relações dos demais Estados, situados nos pólos Norte e Sul — patinamos em busca de uma definição: que ordem internacional é essa com que nos defrontamos? Unipolar, ao risco de termos o Globo com um único pólo? Multipolar, então a cada grau de Latitude ou Longitude podemos encontrar quem se dispenha a dividir o Mundo conhecido? Ou essa estranha figura de um Globo que é vista como uni e multipolar, ao risco de os navegantes não saberem mais se orientar, perdidas as pautas de referência em que todos os Estados apoiaram-se desde 1648?

Nessa busca de uma definição, a um tempo geográfica e descolada da realidade, esquecemo-nos dos fatos. O primeiro dos quais é a partir daquele instante, em 1991, quando o Partido Comunista da União Soviética e os generais do Exército Vermelho não mais tiveram condições de exercer sua dominação sobre a segunda massa territorial do Globo. O mapa-múndi mudou, e mudou de tal maneira que seria preciso voltar, a não se sabe até quando, no tempo para encontrar o desenho de uma Europa, ou mais corretamente, de uma Eurásia igual ou similar ao que então se tornou concreto. Preocupados em encontrar uma definição para enquadrar a realidade, deixamos de vê-la e continuamos timbrando em assim proceder.

Depois de 1991, o mapa da Europa nunca mais voltou a ser o mesmo. Aquele que nossos avós acostumaram-se a ver até 1914 havia sido desfeito em 1919, com a partição do Império Austro-Húngaro, a criação da Iugoslávia na vã tentativa de resolver problemas de rivalidade étnica e religiosa, a recriação do Estado polonês, não mais como Reino, mas como República, e a consolidação, a partir de 1922, de um novo Estado, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Nossos pais e minha geração viram as mudanças que a Alemanha introduziu no mapa europeu de 1919–22, com a anexação da

* Palestra em seminário *Os 60 anos da Guerra Fria*, PUC-SP, em 24 de maio de 2007.

** O autor é professor universitário e jornalista.

Áustria e a ocupação dos Sudetos, depois da Tchecoslováquia por inteiro. Alterou-se o mapa da Europa em 1939, depois em 1940 e, finalmente, em 1941. Mudanças essas que se tornaram mais profundas depois que, na sua vitoriosa contra-ofensiva iniciada no inverno de 1942, o Exército Vermelho ocupou a Europa Oriental, nela incluída a Polônia, e instalou-se firmemente na Europa Central. As gerações de 1960 e subseqüentes assistiram à outra grande mudança no mapa europeu, depois da queda do Muro de Berlim, em 1989, e do fim da União Soviética, em 1991.

O mapa europeu de hoje não tem semelhança em nenhum daqueles que nossos antepassados, e nós mesmos, estudamos: a Rússia perdeu imensos territórios que faziam da União Soviética a segunda massa territorial do Globo; a Polônia perdeu territórios a leste e compensou a anexação pela URSS com terras alemãs a oeste; a Iugoslávia deixou de existir e, em seu lugar, surgiram novos Estados, cuja criação, assim se supôs, poria fim ao ódio étnico e religioso que marcara a história dos Bálcãs. Suposição vã, como a crise na Bósnia, na Croácia e depois em Kosovo demonstrou sobejamente.

É sobre esse mapa que devemos trabalhar e refletir — sem esquecer que no Oriente Próximo, no Oriente Médio e no Extremo Oriente também os mapas de 1919, e mesmo de antes, alteraram-se.

Quando nos detemos na análise desses novos mapas, devemos deixar de lado, por um instante, a Geografia *tout court* e pensar na Geopolítica. Com isso, pretendo dizer que, para buscarmos responder à pergunta “que ordem internacional temos pela frente?”, devemos ter os mapas físicos e políticos diante dos olhos, mas também os mapas político-humanos, vale dizer,

aqueles que retratam como as nações ordenaram-se depois de 1991 e como aparecem atualmente no jogo de poder mundial.

A mudança que se poderia reconhecer corresponderia ao aumento da projeção político-humana dos Estados Unidos que consolidaram, já a partir de 1945, sua posição de grande potência, ancorada na posição geográfica de “Ilha continental”, na sua indústria e na capacidade de usar a riqueza acumulada pela guerra para afirmar-se como a primeira potência econômico-financeira do Mundo — além de ter sido, de 1945 a 1949, a grande e única potência militar não convencional. O ano de 1949 é importante, porque foi quando a União Soviética, malgrado ter perdido boa parte de sua infra-estrutura física e industrial durante a guerra, experimentou sua primeira bomba atômica, logo seguida pela de hidrogênio, acompanhando de perto os Estados Unidos. É a partir de 1949, depois 1952, que se estabelece o “equilíbrio do terror”, marcando todo o período e permitindo a construção, sem que se atentasse para alguns fatos que se passavam no terreno político-diplomático, da idéia — ou teria sido da teoria? — de um Mundo bipolar. Os que, como nós, estão situados na periferia das grandes decisões estratégicas — nela situados pela imposição geográfica de situarmos no Hemisfério Sul — devemos olhar o Mundo com olhos diferentes dos generais que faziam planejamentos de guerra em tempo de paz, como acentuou Kennan no fim da vida, e também daqueles “generais em trajes civis” — intelectuais preocupados, na Academia, em dar um novo sentido à nova fase das relações internacionais — que construíram as teorias da bipolaridade e das diferentes estratégias nucleares.

Se nos dermos a esse exercício intelectual e soubermos interpretar corretamente o que significou a expressão “congelamento do poder mundial”, enunciada por Araújo Castro, seremos obrigados a reconhecer que a bipolaridade terminou em 1968 quando, temendo que o seu exemplo fosse seguido por outros Estados, a União Soviética e os Estados Unidos firmaram o Tratado de não-proliferação Nuclear (TNP), depois “enfiado goela abaixo” dos Estados que não tinham pretensões de poder mundial ou regional. Significando o congelamento do poder mundial nas mãos da URSS e dos Estados Unidos, o TNP marcou, de fato dessa perspectiva, o fim da confrontação estadunidense-soviética, que teve início em 1947 com a Doutrina Truman, mas que alguns insistem em dizer que de fato começara na Conferência de Potsdam, em 1945. Em 1991, o desaparecimento da União Soviética nada mais indicou que havia caído o pano sobre um dos atos do grande jogo que os “generais em trajes civis” insistiram em chamar de Guerra Fria, e os generais que fazem planos de guerra em tempos de paz sempre consideraram parte do jogo de poder disputado nos velhos termos de política e equilíbrio de poder.

Na análise do quadro geral, em que se dão as relações interestatais, é perda de tempo retirar das estantes os muitos livros que procuram explicá-las pelo que se chamou de “realismo”, “idealismo” ou que “ismo” se queira encontrar. Perda de tempo, porque nos esquecemos da lição da História, pelo menos desde o século XVI, ao afirmar que política externa dos Estados aspirantes à projeção mundial ou regional obedece sempre ao padrão do equilíbrio de poder. Essa é a lição da História e é sobre ela que devemos construir nossas análises das relações interestatais. A ideologia importa pouco nessas

relações; aliás, cumpre o papel expectador de uma ideologia: o de mascarar as reais intenções dos atores, especialmente quando eles são os que possuem o maior poder de decisão na cena internacional.

Pretender ver as guerras de libertação colonial pós-1945 do modo ensinado, isto é, “guerras por procuração”, é analisar as lutas dos colonizados como uma luta armada entre o Ocidente democrático e a União Soviética comunista. Ao colocá-las nesse patamar, esquecemos, intencionalmente, do elemento *nacional* que as animava. Fundamentados no fato de que muitas delas eram conduzidas por partidos comunistas, e inspiradas pela URSS, não percebemos que a manutenção da situação colonial — ou a criação de situação similar, como as antigas metrópoles realizando políticas classificadas de neocoloniais — ou a independência das colônias contava no jogo de poder global, independente da ideologia dos governos que controlavam o território.

É o jogo de poder global merecedor de nossa atenção. Ele, convém lembrar, só pode ser jogado com cartas muito especiais, chamadas de territórios, nas relações internacionais. Os generais que vestem uniformes, e não trajes civis, pouca importância dão à ideologia de quem controla o território e consideram um “ativo”, pretendendo acrescentá-lo a seu “capital principal” no jogo global. Não se importam com a ideologia desde que o território continue sendo seu “ativo”. Da perspectiva das relações de poder internas, será tanto melhor se os que controlam esse ou aquele território pautarem as políticas econômicas, sociais e políticas pelos mesmos padrões do grande jogador. Se esse não for o caso, qualquer tipo de Governo serve. O importante é que o território possa ser compreendido como:

- posição, significando possibilidade de construir bases militares para ameaçar o eventual adversário ou, do ponto de vista do controle dos “ativos” a serem acrescentados ao “capital principal”, neutralidade;
- superfície, denotando maior ou menor possibilidade de manobra defensiva capaz de conduzir à vitória ou ao retardamento do progresso do adversário, suposto em caso de agressão;
- fornecedor de naturais e mercado provável;
- capaz de, por intermédio de seu Governo, oferecer colaboração militar em tempo de paz e estar disposto à luta em caso de agressão.

O importante é que esse território, preenchidas essas condições, possa ser contado como “ativo”, passando a integrar as zonas de influência.

No jogo político entre Estados Unidos e União Soviética, conhecido como Guerra Fria, o padrão de comportamento foi o do equilíbrio de poder, implicando o respeito às zonas de influência que, na Europa, foram delimitadas pela marcha dos Exércitos a partir de 1942-43, na frente oriental; de 1944, na frente ocidental. Na Ásia, foi a partir de 1947 que a Europa iniciou sua retirada, marcada em 1954, com a queda de Dien Bien Phu, na Indochina francesa, e em 1975, pela retirada dos Estados Unidos do Vietnã. As lições da Coréia e da Indochina francesa, não aprendidas na Guerra do Vietnã, contiveram norte-americanos e soviéticos quando o inimigo nº 1 passou a ser a China, imensa massa territorial e enorme população. Na África, as guerras coloniais terminam apenas em 1975, em

virtude da “Revolução dos Cravos”, em Portugal, com raras exceções.

Zonas ou áreas de influência devem ser pensadas em termos geoestratégicos. Uma área de influência é sempre um território que deve preencher uma das quatro condições apontadas anteriormente, ou todas. No entanto, há uma quinta condição: uma área de influência é sempre, da perspectiva dos generais em uniforme, a primeira, ou no máximo, a segunda linha de defesa do território do Estado que exerce influência. Do ponto de vista militar — de que freqüentemente nos esquecemos quando estudamos relações interestatais —, a zona de influência vale por isto: é nela que se espera travar as primeiras batalhas se, e quando, for rompido o equilíbrio de poder.

Os países do Oriente Médio não contam como linha de defesa, mesmo considerando as relações especiais dos Estados Unidos com Israel. Contam como fonte de fornecimento de energia e como áreas onde se afirma prestígio, que auxilia no aumento do valor dos “ativos” no grande jogo global.

Gostaria de chamar a atenção para fato curioso que diz respeito à maneira pela qual vemos o cenário diplomático. Hoje, deixamos de falar em *Terceiro Mundo*. A expressão teria perdido sentido com o desaparecimento do Segundo Mundo, o bloco socialista, substituída por “países em desenvolvimento”, ou até pela expressão francamente preconceituosa “Estados Falidos”, ainda que possa ter algum fundamento na realidade. Deixamos também de insistir em que o Mundo possui múltiplos pólos de atração econômica — Estados Unidos, Japão e Alemanha — como fazíamos há 10 ou 15 anos. De 1992 em diante, as economias da Europa — a Alemanha havia se integrado à União Européia

— e do Japão esvaeceram-se, e no máximo passamos a ver a possível, mas não certa, competição entre o dólar e o euro como moeda de reserva. A partir de 1991, deixamos todas essas opiniões de lado, e os Estados Unidos passaram a ser vistos como hegemônicos, com os outros Estados desaparecendo. Não seria, então, o caso de perguntar o que aconteceu para que os Estados Unidos saltassem da condição de país e economia em competição com outros à de hegemonia? Não teriam eles, em 1992, o poder nuclear que possuem hoje? Ou a capacidade de dedicar à sua defesa — pesquisa científica e tecnológica, e produção de armamentos — os bilhões de dólares que desperdiçam atualmente? É evidente que a situação econômica mundial não se alterou de modo que possamos deixar de lado as economias européia e japonesa, e nos contentemos em dizer que os Estados Unidos são a potência hegemônica — sem pararmos para pensar que não o é na América do Sul, na Ásia, no Oriente Próximo, onde não consegue impor-se ao Irã e não pôde impedir que o Paquistão desenvolvesse capacidade nuclear. Muito menos são hegemônicos na África onde disputa agora — e diria em condições de inferioridade — mercados e apoios com a China, esta assentada nas fabulosas reservas cambiais que acumulou e chegou ao trilhão de dólares.

Se for assim, cabe rever a afirmação de que os Estados Unidos são hegemônicos — a menos que o consideremos tal por ter o maior mercado do Mundo, medido pelo *déficit* da balança comercial. Militarmente, não podemos assim considerá-lo porque a Rússia ainda tem poder de retaliação suficiente para que não se afaste a hipótese Mútua e Assegurada Destruição (MAD) e possui a chave de boa parte da matriz energética da Europa.

Para responder à pergunta inicial — que tipo de ordem internacional temos? — convém, assim, esquecer essa palavra “hegemonia” que tudo explica, e dispensar a expressão “crise de hegemonia”, e também que voltemos a olhar os mapas como Richelieu examinava-os diuturnamente.

Com o fim da União Soviética, não terminou o período que se convencionou chamar de Guerra Fria, — desde que esse período seja analisado por uma perspectiva não ideológica, mas como convém; muito menos fez com que a Rússia deixasse de alimentar o sonho de proteger os eslavos nos Bálcãs — a discussão sobre se Kosovo será independente ou continuará parte da Sérvia é disso a prova, para não dizer das advertências de Moscou aos Estados Unidos, Polônia e Tchecoslováquia, a propósito da instalação de um sistema antimíssil nas antigas repúblicas democráticas e socialistas. Mais sério ainda, a confrontação entre a União Européia que se funda na solidariedade de seus membros, segundo o presidente da Comissão Européia, e Putin, a respeito do que o dirigente russo considera uma grave violação dos direitos humanos e uma ofensa à Rússia, praticada pela Estônia, ao retirar de seu lugar o monumento ao soldado soviético.

Esse período da história das relações interestatais, que gostamos de denominá-lo como Guerra Fria, não chegou ao fim pela simples e boa razão de que essas relações continuam sendo regidas pelo padrão de equilíbrio de poder, devendo ser compreendido em função do poder real de cada um dos jogadores e da garantia de territórios capazes de oferecer segurança aos envolvidos nessas relações sob as cinco condições aqui apontadas, e todas consideradas à luz da moderna tecnologia bélica que, em muitos

casos, torna a posse de territórios desnecessária para a defesa.

Que nos dizem os mapas? Especialmente aqueles feitos logo depois de 1945 que apresentam uma sombra, espalhando-se por toda a imagem e adquirindo cada vez mais contornos definidos, como se fosse um espelho antigo e embaçado. Refiro-me ao terrorismo, conquistando seu lugar na cartografia mundial como ator de primeira grandeza, ainda que de rosto desconhecido.

Joseph Conrad, em *O agente secreto*, já nos mostrava como é difícil identificar quem está por trás de atos que os defensores da Ordem Nacional não conseguem prever quando e como atingirão o coração das sociedades organizadas. Se, nos idos de 1960 e 1970, era fácil reconhecer em determinados atos o carimbo desse ou daquele grupo, como as Brigate Rosse ou seu irmão gêmeo alemão, o Baader-Meinhof, cuja ideologia era ser contra o sistema capitalista, e sua suposta encarnação na civilização ocidental de hoje, exceto talvez na antiga Palestina, será difícil saber contra quem se está lutando. Por isso, simbolizamos em Bin Laden o inimigo que, para alguns, encarna no seu microcosmo organizatório o desafio de uma civilização contra outra.

Reconhecido ou não, com sede e secretário-geral identificados ou não, a figura do terror avulta atualmente como inimigo comum de todos os Estados que não se consideram falidos e é ator principal nas relações interestatais, porque o argumento de sua ação conduz a que haja, entre os Estados que se considerem ou Governos que aleguem dele ser alvos prováveis, a cooperação em setores de segurança privada, aquela de que não cabe aos gerais em uniforme cuidar, mas nem por isso deixa de ser a se-

menteira onde se põem os ovos da serpente totalitária. O terror seria um ator que age com uma estratégia de todos os azimutes, como o General de Gaulle pretendia que fosse a estratégia francesa. Seu mundo não é nem uni nem multipolar; é global, embora nos custe raciocinar nesses termos, acostumados a ver o Globo com seus pólos.

Se conseguirmos obter um mapa em que essa grande mancha não exista, veremos uma grande potência — os Estados Unidos — que opera nas relações interestatais como se o princípio do *pacta sunt servanda* pudesse ser sempre substituído por aquele outro, cuja observância produz no sistema internacional uma instabilidade maior do que a natural, isto é, a decorrente da existência de Estados que não aceitam sua posição na hierarquia internacional e pretendem a todo instante alterá-la. As ações fundadas no princípio *rebus sic stantibus* são próprias das grandes potências ou daquelas que tal se consideram nas áreas onde exercem sua influência.

Se insisto em que é o padrão equilíbrio do poder, gestor das relações interestatais, é porque a globalização da economia e de alguns aspectos da cultura permitiu que os Estados — de fato organizações estatais e determinadores de uma afirmação regional ou mundial — não têm mais que se preocupar em saber se suas políticas externas estão ou não conformes àquelas que antes eram as esperadas pelos Estados Unidos e pela União Soviética. A globalização das comunicações e do Capital, associada à crescente difusão da crença na soberania dos Estados e, contraditoriamente, no avanço do chamado Direito Humanitário Internacional e na idéia de que a democracia deve imperar no Mundo custe o que custe, trouxe, no plano das políticas externas, uma maior autonomia aos países me-

nores que se inserem ordenadamente na sociedade internacional. Maior autonomia porque não necessitam mais examinar, antes de adotar esta ou aquela atitude, se poderão contar com o apoio da União Soviética ou dos Estados Unidos para sustentá-la. A globalização trouxe à superfície, sem disfarces, o objetivo real oculto até então: a realidade mundial, racional e anônima, sem proprietário definido, do Capital.

As políticas internas — e, freqüentes vezes, as externas — dos Estados que não pretendem mais ser grandes potências, mas talvez aspirem ao *status* de média, guiam-se hoje não mais pelos pólos ideológicos em que imaginamos um dia que o Mundo apresentava-se, mas pelas condições que se podem obter — ou impor em determinados casos — para flutuar tranqüilamente no mercado. Este sim, anárquico das finanças mundiais, sabendo que as regulamentações atuais existentes militam no sentido de evitarem-se crises no comércio mundial.

O padrão equilíbrio de poder, que até 1991 poderia ser referido à existência das zonas de influência soviética e norte-americana na Europa, hoje deve ser referido à possibilidade de alianças que diminuam encargos de defesa e às decisões daqueles que, pensando e agindo no mundo racional e frio das finanças, decidem quais países podem ser reconhecidos como tendo alcançado “grau de investimento”. Sem contar que as últimas guerras balcânicas vieram mostrar, sem qualquer sombra de dúvida, que, para manter o equilíbrio das ordens internas dos Estados membros, evitando-se a propagação de conflitos étnicos para além de fronteiras naturais, existe hoje na Europa, agindo independentemente do que prescreve o Direito Internacional, uma outra sombra a toldar os mapas, que é a Organização do Tratado do Atlântico Norte, sem limites

geográficos de atuação claramente definidos, mas que, para clarear a grande sombra do terrorismo, estende seus braços armados para onde lhe parecer que o equilíbrio interno, mascarado de “segurança internacional” possa ser ameaçado. O Afeganistão é, disso, o exemplo.

A ordem internacional não é uni, multi ou uni-multipolar. Se pensarmos em ordem, mesmo deixando de lado o fato de seu estabelecimento — acumulação do Capital e o processo de sua globalização —, temos de raciocinar em termos de ordenação hierárquica. Se for assim, é preciso reconhecer que ainda estamos em 1968, quando os Estados Unidos e a União Soviética firmaram o TNP e fizeram saber ao Mundo o “congelamento” do poder mundial. Dessa perspectiva, mudou apenas o contorno regional com a ascensão da Índia e do Paquistão à categoria de potências atômicas. Entretanto, o que realmente se alterou, e para isso é preciso atentar em nossas análises, foi a sombra do terrorismo, espalhando-se pelos diferentes mapas-múndi, e a criação da imagem dos Estados Falidos pelas grandes potências, sempre divisoras do globo em áreas de influência. Tal criação proporcionou a substituição da imagem de Terceiro Mundo, a fim de lhes impor a lei e a ordem, valendo-se dos Estados Sipaio da Globalização, que fornecem à ONU as tropas para manter ou para impor a paz.

Essa é, a meu ver, a realidade da sociedade internacional nos dias de hoje. E é tendo ela em mente e deixando de lado, por sinceras que sejam, quaisquer inspirações ideológicas que devemos, como brasileiros, olhar o Mundo e formular uma política externa de afirmação em um Planeta onde, queiramos ou não, o poder é fator decisivo para a garantia da afirmação autônoma do exercício da soberania nacional. ☉