

Geometria variável

II

ADAM ROBERTS

Um sistema internacional não polar está emergindo das tentativas frustradas e das visões enganosas que caracterizaram os anos pós Guerra Fria. Nenhuma liderança clara é exercida por um único poder preeminente. Em regiões diferentes, e de crise para crise, diferentes Estados e combinações de Estados irão assumir a direção. A Organização das Nações Unidas (ONU) é apenas uma de muitas opções.

Em seu discurso sobre o Estado da União em 1992, o presidente George H.W. Bush declarou: “Pela graça de Deus, a América ganhou a Guerra Fria.” Essa visão do passado levou diretamente a uma visão do futuro centrada nos Estados Unidos da América (EUA):

“Um mundo outrora dividido em dois campos armados agora reconhece um único e preeminente poder, os EUA. E isso não é visto com temor. Porque o mundo nos confia o poder, e o mundo está certo. Eles confiam em que seremos justos e contidos. Eles confiam em que estaremos ao lado da decência. Eles confiam em que faremos o que é certo”.¹

Como esse discurso parece remoto agora. Seu tom autocongratatório e essa visão arrogante do mundo desapareceram, e não apenas por causa das dificuldades causadas por uma temerária e mal planejada empreitada liderada pelos EUA no Iraque a partir de 2003 e da reafirmação da Rússia sobre seu poder militar na Geórgia em 2008. Perto do final da presidência de Clinton,

1. Presidente George H.W. Bush, pronunciamento do Estado da União ao Congresso norte-americano, 28 de janeiro, 1992.

o domínio dos EUA já estava minguando. As sanções internacionais do regime contra o Iraque foram tão dolorosas para os perpetradores quanto para o alvo pretendido. A proliferação de armas nucleares expandiu-se, especialmente no subcontinente indiano. A Somália, apesar da intervenção liderada pelos EUA em 1993, viu-se entre os muitos Estados fracassados, produzindo refugiados e proporcionando refúgios para terroristas. O Afeganistão foi salvo do controle soviético apenas para cair sob os Talibãs e se tornar uma base para Osama bin Laden. Os Estados Unidos se recusaram a participar de diversos regimes internacionais legais que eram essenciais. As tentativas dos EUA de lidar com o problema Israel-Palestina também fracassaram. Os Estados Unidos, em vez de liderar uma ordem internacional consensual, eram os que brandiam com mais frequência o veto no Conselho de Segurança da ONU.

A inabilidade dos EUA para liderar pode ser temporária. Os Estados Unidos têm muitos atributos que devolverão ao país suas relações de proximidade com outros Estados. Essas habilidades incluem cooperação paciente, como demonstrado na Guerra Fria, e uma capacidade única de mobilização militar e de usar a força em pontos distantes de suas margens. O país continua sendo a única potência que mantém uma rede internacional de alianças. Além disso, o corpo político americano está marcado geneticamente por uma visão dos EUA como o salvador de um mundo corrupto e perturbado. No entanto, os EUA ficam encurralados pelas consequências de manter sua visão e suas intervenções no modo mais econômico, sem recorrer à conscrição ou aos impostos. A resposta inicial estadunidense à intervenção russa na Geórgia—a bravata não foi acompanhada de uma ação efetiva—confirmou que o poder norte-americano está operando sob limitações severas. Mesmo com um novo presidente, e com a pior fase do Iraque superada, a capacidade norte-americana de embarcar no renascimento de seu papel global será limitada.

Naturalmente, muitos concluíram que se não há a ordem bipolar dos anos da Guerra Fria evocada pelo presidente Bush em 1992, então o mundo deve estar entrando em uma ordem multipolar. A utilidade de semelhante descrição do mundo é questionável por diversos motivos, pensar sobre o mundo em termos “polares” é problemático, já que os pólos são poucos e distantes entre si, e formam o centro de constelações de poder. Na Guerra Fria, os Estados Unidos e a União Soviética tinham exatamente essa capacidade, cada um simbolizando, do seu modo, uma abordagem diferente da ordem internacional e até mesmo do destino da sociedade humana. Os dois formaram redes globais e alianças.

Essa capacidade é muito menos evidente no mundo pós- Guerra Fria. As novas potências emergentes, especialmente Índia e China, têm conquistas impressionantes a seu favor, interesses extensos no exterior e políticas externas características. No entanto, a ascensão como grandes potências coincidiu com uma diminuição da retórica anterior em que a Índia apresentava-se como porta-estandarte do não alinhamento e a China atribui-se um papel de defensora da pureza revolucionária contra o imperialismo social soviético. À medida que foram tornando-se grandes potências, deixaram de ser símbolos. Certamente, não são pólos. E a Rússia pós-soviética também não pode ser considerada um pólo. Vê-se a si mesma como defensora dos interesses russos, que luta pelos cidadãos russos que vivem em vários Estados pós-soviéticos, como um país que se torna poderoso regionalmente e talvez até se veja como líder da luta contra a hegemonia estadunidense. Mas não se vê proporcionando um sistema político e social diferente para o mundo.

Sempre houve razão para duvidar do valor de pensar em termos “polares”. Os países do mundo nunca foram, e certamente não o são agora, meras limaduras de ferro, sempre dispostos a alinhar-se como campo magnético mais forte. Ao contrário, cada um tem seus próprios interesses e sua política cultural característica. A história da Guerra Fria, e do seu final, é parcialmente a história dos Estados e de seus povos recusando-se a se encaixar nas rígidas camisas de força impostas a eles. Parar de falar de pólos poderá nos liberar de algumas das limitações do pensamento polar.

No entanto, existem perigos em profusão no mundo não-polar. Richard Haass, presidente do Conselho de Relações Exteriores, está certo ao advertir que a “não polaridade será difícil e perigosa”, e ao clamar por um nível de organização e ordem que ele define como uma “não- polaridade coordenada.”² Esta é a questão-chave: A não polaridade pode ser consistente com a manutenção de normas e a preservação da ordem? O mundo não polar é um mundo frágil?

Hoje, uma ampla variedade de possíveis riscos e desafios parece confirmar a fragilidade da ordem mundial. Os eventos na Geórgia confirmaram graficamente o perigo intrínseco do novo princípio muito aclamado para a conduta de relações internacionais no século XXI, a “responsabilidade de proteger.” Como os eventos demonstraram, este princípio pode ser facilmente distorcido e usado como um alibi para a extensão do poder nacional, podendo na verdade exacerbar os problemas das relações internacionais. Além disso,

2. Richard N. Haass, “The Age of Nonpolarity: What Will Follow US Dominance,” *Foreign Affairs* (Maio-junho 2008), p. 56.

possíveis ameaças nos próximos trinta anos incluem mudanças climáticas, pressões populacionais, competição por recursos, a emergência de novas grandes potências, proliferação nuclear, terrorismo transnacional e fundamentalismo religioso e ideológico. Todas poderiam contribuir para a eclosão de conflitos armados.³ As ameaças que enfrentamos também estão em nós e em nossas próprias sociedades—por exemplo, na nossa gestão errônea da inteligência e na pouca compreensão de países e culturas estrangeiras.

Várias das ameaças enfrentadas hoje expõem inadequações das políticas das grandes potências. A proliferação nuclear é o caso mais óbvio. A política de não-proliferação nuclear em que tantos países puseram ênfase requer um raciocínio sério a respeito de por que alguns países devem ter armas nucleares e outros não. Semelhante raciocínio lógico não é impossível de desenvolver, mas tem sido realmente dificultado por interpretações simplistas do Tratado de Não-Proliferação Nuclear (*Nuclear Nonproliferation Treaty* -NPT) como um acordo imposto pelas potências nucleares (ignorando o grande ímpeto dos Estados não-nucleares nas negociações para o NPT), ou como um acordo em que as potências nucleares prometeram se livrar completamente das suas armas nucleares (ignorando a linguagem extremamente cuidadosa que personifica um empreendimento mais limitado e prudente). A não-proliferação nuclear funcionou para uma geração, em parte porque os sistemas de aliança da Guerra Fria proporcionavam poderosos entraves para o desenvolvimento das armas nucleares. Construir um raciocínio lógico sério para a não-proliferação nuclear é um dos desafios mais difíceis que enfrentamos no mundo não polar.

Apesar da grave crise na Geórgia, e da seriedade de todo o grupo de novos desafios, a ordem mundial parece ter sobrevivido, pelo menos por enquanto. O enfraquecimento da presença dos EUA no mundo desde 2003 não mudou, pelo menos não até agora, a ordem em que vivemos. A colaboração internacional hoje está em um nível notavelmente alto em quase todos os aspectos: a gama de áreas-tema abordada, a adoção de padrões internacionais em uma ampla gama de assuntos técnicos, os movimentos de mercadorias e pessoas, até o ponto em que a colaboração envolve as sociedades como um todo, e não apenas os ministros de relações exteriores. Além disso, outros fatos específicos e tendências sugerem que a ordem internacional é sólida.

3. Todas essas ameaças aparecem em um relatório do Reino Unido, The DCDC Global Strategic Trends Programme, 2007–2036 (Shrivenham: Development, Concepts & Doctrine Centre, UK Ministry of Defence, 2007). Disponível em: <http://www.dcdc-strategicitrends.org.uk>.

- Ainda estamos em uma era em que as guerras internacionais são menores e menos destrutivas que em séculos anteriores. Não houve nenhuma grande mudança na tendência histórica pós -1945;
- A participação na ordem internacional de modo cooperativo continua sendo uma opção atraente para muitos Estados—como a decisão da Líbia, no fim de 2003, de sair do ostracismo sugere;
- As Nações Unidas e seus estatutos permanecem – maltratados, mas não vencidos – como o mais parecido que temos a uma constituição internacional global; a ONU está ocupada lidando com temas de segurança internacional, algo evidenciado no grande número de operações internacionais que continuam sendo implementadas;
- Houve um desenvolvimento significativo das organizações regionais, e os processos diplomáticos regionais *ad hoc* têm sido vitais na abordagem a esses problemas específicos, como a questão das armas nucleares da Coreia do Norte;
- A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)—apesar de inúmeras previsões sobre a sua dissolução e as dificuldades inerentes ao seu papel no Afeganistão e na Geórgia—continua sendo uma instituição importante;
- A União Europeia tem sido surpreendentemente bem-sucedida em alguns aspectos chave. Tem ajudado a reduzir o risco de uma guerra nos mesmos países que proporcionaram a faísca para o começo das duas Guerras Mundiais;
- Alguns impasses, como aqueles relacionados com a fronteira entre a Rússia e a China, encaminham-se para uma resolução. A China alcançou acordos com os Estados sucessores da União Soviética e suas fronteiras, inclusive a própria Rússia⁴

Desenvolvimentos como estes sugerem que a ordem internacional não é exatamente frágil. Na verdade, é sólida. Isso se deve, em parte, à força, profundidade e “viscosidade” dos hábitos de cooperação. E também porque os desafios ideológicos mais óbvios enfrentados pela ordem internacional—não importa se são movimentos terroristas ou aquele grupo bem pequeno de Estados que parecem rejeitar muitos dos valores sobre os quais baseia-se o

4. As últimas questões de demarcação foram resolvidas durante a visita do presidente Putin à China em 2004. O acordo sobre a seção leste da fronteira entre Rússia e China foi concluído em Pequim, em 14 de outubro de 2004.

internacional contemporâneo—têm notavelmente pouco poder fora de suas notavelmente reduzidas próprias circunscrições. Simplesmente não são tão sérios quanto o revisionismo alemão, italiano e japonês de 1930-45, nem têm o amplo apelo que o comunismo internacional podia comandar em diferentes épocas entre os anos 1917 e 1989. A ausência de um grande desafio ideológico ajuda a explicar como, até agora, a ordem internacional foi capaz de sobreviver apesar da extensão da incapacitação sofrida pelos Estados Unidos.

A proposta de que algumas potências “assumam a liderança” para manter a ordem internacional é antiga. Foi assim que o papel das grandes potências (também chamadas algumas vezes de “grandes responsáveis”) foi concedido nos séculos XVIII e XIX. No entanto, por sua própria natureza essa proposta sobre grandes poderes sempre esteve propensa a desafios. Entre suas muitas dificuldades está a questão—vigente hoje em relação aos Estados Unidos—sobre se esses Estados que se consideram guardiões da ordem seguem ao mesmo tempo as regras normais da lei internacional que eles buscam impor aos outros. Hoje, o termo “grande potência” está fora de moda, mas não a realidade que representam. Assim, nas guerras na antiga Iugoslávia, os encontros das grandes potências para levar adiante possíveis soluções para os países envolvidos era chamados de “grupo de contato”—grandes potências disfarçadas de trabalhadores sociais.

“Assumir a liderança” pode facilmente acarretar uma liderança militar. E ainda que a liderança militar seja frequentemente necessária (como foi na Guerra do Golfo em 1991 e na intervenção de Kosovo em 1999), pode levar diretamente a atoleiros, como atualmente no Iraque. A liderança, se tiver como resultado o seguimento de outros Estados, precisa ser combinada com sabedoria, sensatez, contenção e respeito—qualidades nem sempre evidentes nas políticas do Reino Unido e dos Estados Unidos nos últimos anos.

A escolha particular dos métodos, tanto militares quanto não-militares, através dos quais a ordem é assegurada, precisa ser abordada diretamente. O uso da força militar é um passo grave, ainda que necessário algumas vezes. Em muitos casos, embora certamente não em todos, outros métodos podem ser mais eficientes. Um desses é o processo que pode ser chamado de “indução.” O termo inclui a idéia de trazer uma mudança por proximidade (como na indução magnética), e a de preparar o país em questão para tornar-se membro (como na iniciação para um clube ou organização). A indução desempenhou um papel crucial na unificação da Europa. No entanto, a liderança militar e a indução não são simples alternativas: cada uma tem sua função, e a Europa é mais fraca na primeira delas.

Um interesse geral em cooperação não é suficiente: a ordem internacional também requer uma disposição para agir, pelo menos nessas crises que ameaçam a base da ordem. A ordem atual mais claramente descentralizada do que nos primeiros anos após o fim da Guerra Fria, está caracterizada pela geometria variável. Países diferentes—e organizações—assumem papéis de especial importância em crises específicas. No melhor dos casos, a situação poderia ser vista como a “sociedade anárquica” em ação, mantendo ordem entre a vontade comum dos Estados, especialmente os Estados principais. No pior dos casos, está é uma situação cheia de perigos. Cria oportunidades para conflitos, para que alguns governos reúnam-se com outros contra o interesse de seus povos, para que algumas potências atuem por procuração e para que hegemonias regionais surjam sem medo de serem desafiadas militarmente por outra grande potência—essa é claramente a intenção da Rússia na Geórgia. Além disso, há riscos óbvios de gestão ineficaz de poder levando a renovadas demandas para o envolvimento externo em conflitos regionais.

Uma ordem internacional que pode ser caracterizada como não-polar poderia facilmente ser interpretada como uma oportunidade especial para organizações internacionais. Tais organizações, regionais e globais, exercem um papel chave na segurança, bem com em outras matérias, mas não exercem, e nem devem, um monopólio. Essa organizações, regionais e globais, exercem um papel essencial na segurança e também em outros assuntos, mas eles não exercitam, e é improvável que o façam, um monopólio no sentido das tomadas de decisão e de levar as ações do âmbito do Estado para um nível supranacional.

A Europa exemplifica o significado contínuo dos organismos nacionais no campo da segurança—e a dificuldade de chegar a um acordo sobre seus papéis específicos. A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa passou por dificuldades ao longo da era após a Guerra Fria, não só porque não podem cobrir todas as fendas que existem entre o número notadamente grande de Estados-membros. A União Europeia, apesar de fazer avanços significativos nos campos de segurança, manutenção da paz e construção da paz—especialmente nas Balcãs e na África—ainda tem dificuldades para assegurar o acordo sobre o uso da força e proporcionando uma capacidade de intervenção relevante para as necessidades atuais. A OTAN foi posta de lado sem cerimônia pelos Estados Unidos quando ofereceu ajuda após 9/11, e ainda que agora esteja muito envolvida no Afeganistão, as circunstâncias não são do tipo que alguém escolheria se quisesse provar as virtudes superiores de organizações regionais como instrumentos para a imposição da ordem.

Apesar desses problemas e de muitas previsões em contrário, através de toda a era após a Guerra Fria, a OTAN continuou não apenas a existir, mas a ser o principal arcabouço para a ação europeia conjunta na esfera militar, incluindo as ações nos Bálcãs, no Afeganistão e em outros lugares. Não há um único país europeu em que tenha havido uma demanda efetiva e bem embasada para uma volta à unilateralidade na política de segurança.

Uma grande debilidade no debate europeu sobre a ordem internacional desde 2003 é a tendência de alguns europeus a claramente afirmar as virtudes das abordagens multilaterais sobre as unilaterais. Interpretar assuntos é uma forma conveniente de dar a entender a superioridade europeia sobre os Estados Unidos, mas há circunstâncias em que para se obter uma ação internacional efetiva, é preciso que esta seja unilateral—pelo menos no sentido de não ser autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Mais de sessenta anos de experiência nos ensinaram que, apesar dos méritos consideráveis da organização, ela não pode solucionar todos os problemas.

Qualquer tentativa de captar a essência do sistema contemporâneo internacional precisa incluir uma visão clara e realista tanto das forças quanto das debilidades das Nações Unidas. Diferentes conhecimentos dos papéis potenciais e reais da ONU formaram um pano de fundo fatídico para a divisão europeus-estadunidenses a respeito do Iraque em 2003, e ainda não foram resolvidos. Um grau de entendimento comum poderia basear-se no reconhecimento de quatro pontos chave. Primeiro, a ONU foi, e continua sendo um marco importante dentro do qual os Estados podem agir coletivamente, inclusive no âmbito da segurança, em segundo lugar, as Nações Unidas não se constituem no presente como algo que se aproxime de um sistema completo de segurança coletiva. Realmente, apresentar isso sob essa perspectiva pode prejudicar a ONU ao colocar uma expectativa maior na organização do que seria possível administrar. A ONU não pode, especialmente, desempenhar um papel central em uma crise, como a da Geórgia, em que uma das cinco potências com poder de veto está diretamente envolvida. Em terceiro lugar, a experiência das Nações Unidas nas últimas seis décadas confirma que continua havendo uma necessidade de que certos Estados assumam a liderança se os Estados Unidos forem agir efetivamente. Tem sido assim especialmente no caso em que o uso da força está envolvido. E finalmente, as Nações Unidas existem, e continuarão existindo, em paralelo com ao sistema de evolução dos Estados soberanos e com outros desenvolvimentos dinâmicos na sociedade internacional. A ONU é um elemento da ordem internacional, mas não a única base dessa ordem.

Em resumo, a emergência de uma ordem não polar nos força a aceitar aquela que sempre foi a verdade central das relações internacionais: em diferentes regiões e crises, diferentes Estados e combinações de Estados assumem a liderança. A “geometria variável” é a regra. A ação da Rússia na Geórgia ilustra o quanto essa situação pode ser passível de abuso, e perigosa. A geometria variável, ainda que diferente da mera polaridade, pode tanto ser parte do problema da ordem mundial quando da solução, mas é provável que perdure.

Adam Roberts | Sir Adam Roberts foi professor Montague Burton de Relações Internacionais na Universidade de Oxford, 1986–2007. Sua mais recente publicação intitula-se: (ed. com Vaughan Lowe, Jennifer Welsh e Dominik Zaum), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*, Oxford University Press, 2008.