

O USO DA FORÇA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS¹

Shiguenoli Miyamoto

Departamento de Ciência Política

Universidade Estadual de Campinas

Telefone - (55 11) 55 63 67 55

Email – shiguenoli@globocom.com ou shigue@unicamp.br

RESUMO

O texto faz uma análise do quadro internacional mostrando que o relacionamento entre os diversos Estados-Nacionais tem sido realizado, em grande parte, através do uso da força para resolução de suas divergências. Ainda que tenham surgido organizações internacionais, como a própria ONU, essas têm sido impotentes pra ordenar o mundo, quando políticas de poder prevalecem no planejamento das políticas estatais.

¹ Este texto conta com recursos do CNPq, através de Bolsa de Produtividade em Pesquisa concedida ao autor. Igualmente este trabalho se beneficia de outros estudos feitos pelo autor, para desenvolvimento de sua pesquisa.

-oOo-

O encerramento da guerra fria deveria ser um daqueles raros marcos históricos, que prenunciariam tempos de bonança, onde as desconfianças pudessem ser deixadas de lado, sendo substituídas por outras formas de agir, privilegiando a cooperação e deslocando o conflito do centro das Relações Internacionais. Pelo menos esta era a expectativa de um número apreciável de pessoas que viam no final do conflito que opôs, durante meio século os dois grandes contendores do sistema mundial, a chance de se erguer uma nova ordem muito diferente daquela que até então vigorara.

Tal raciocínio otimista, afinal de contas, tinha motivos para ser assim feito. No período pós Segunda Guerra Mundial, podia-se apontar três grandes características que modelaram o cenário até o início dos anos 90. De um lado, a disputa política, ideológica e militar entre Estados Unidos e União soviética; de outro, as divergências entre os países desenvolvidos do Hemisfério Norte, contra as nações menos aquinhoadas do Hemisfério Sul; e, tão importante como esses dois elementos, observou-se o advento daquela que viria a se transformar na maior das instituições internacionais, apesar das inúmeras críticas pelas quais passou e ainda é alvo, ou seja, a Organização das Nações Unidas.

No conjunto, ainda que algumas outras variáveis possam ser acrescentadas, o mundo girou em torno desses três fatores, simultaneamente. Embora se possa dizer que o conflito soviético-americano tenha sido, de fato, o acontecimento mais importante em torno do qual aconteceram as disputas, aí incluindo, portanto, a corrida armamentista, não se pode, por outro lado, negar papel de realce para os outros fatores.

A enorme capacidade demonstrada pelos norteamericanos, seja fazendo empréstimos à Grã-Bretanha, durante o conflito em torno de 31 bilhões de dólares, seja reconstruindo a Europa despedaçada, e passando a controlar em torno de 40% da economia mundial, tinha sua contrapartida. De um lado, surgia como o verdadeiro e legítimo guardião do mundo ocidental, assumindo papel de líder incontestável, defendendo a livre iniciativa e as tradições da democracia cristã, nos moldes em que sempre foi entendida. De outro lado,

e justamente pelo fato de ter assumido este papel e por ser uma das superpotências, necessitava de espaços cada vez maiores para exercitar sua hegemonia.

Enquanto isto, a Organização das Nações Unidas emergia dentro deste quadro completamente desfavorável, que tolhia seu campo de atuação. Como agir em um contexto bipolar, onde cada bloco apresentava um grande líder? Impotente para fazer cumprir as resoluções tomadas, a instituição via passar ao largo qualquer possibilidade de alterar o mundo, amparada no que dizia o preâmbulo e inúmeros artigos da carta de sua criação, onde o respeito mútuo, e o uso da força não seriam instrumentos para resolver diferenças entre dois ou mais Estados.

O objetivo deste texto é, portanto, discutir algumas dessas questões, nos anos mais recentes, enfatizando principalmente o fato de que o relacionamento entre os Estados, ao contrário do que desejariam os mais otimistas, sempre foi pautado por políticas de poder.

De qualquer ângulo que se observe a história da Humanidade, tanto no tempo, quanto no espaço geográfico, veremos que os momentos de paz foram relativamente pequenos, entremeados por guerras ora mais longas, ora de alcance mais restrito, envolvendo dois ou mais países.

Podemos constatar que os conflitos sempre prevaleceram sobre a paz, indicando ser essa a diretriz que orienta a formulação e a implementação das políticas das diversas nações em todo o mundo, independentemente de seus tamanhos, de suas projeções geográficas, de seus regimes políticos e de suas capacidades. Aliás, não deveríamos nos esquecer que o formato dos Estados nacionais, com a configuração que atualmente conhecemos, foi apoiada sobretudo em disputas de poder, muitas delas feitas de maneira cruenta à custa de pesados encargos para as sociedades que dela fazem parte. Poderíamos lembrar as intensas disputas por territórios no velho continente em toda a Idade Média, na construção dos Estados Unidos quando se apropriou de grande parte do México e que hoje resultou em sua geografia, não nos esquecendo do caso brasileiro, além de dezenas de outros que poderiam aqui ser mencionados.

Nada mais natural, já que a inexistência de instâncias supranacionais que pudessem punir invasores e o seguimento de regras (ou a falta de) que proibissem tal tipo de recurso para ampliar seus territórios e poderes, facilitava ações individuais de grupos, feudos, reinados em suas conquistas. Nem poderia ser diferente, porque o uso da força era

uma constante, em um cenário onde não existiam regras definidas fixando limites de impérios e reinados. Poder-se-ia argumentar, contudo, que esta era uma prática que valeria antes da constituição dos modernos Estados Nacionais, como os conhecemos, definidos em 1648 pelo Tratado de Vestfália que, em princípio, fixaria limites fronteiriços e estabeleceria ações que limitassem aventuras de conquistas.

Contudo, o que a História mostra é que, em nenhum momento, independentemente de acordos, tratados, convenções, as mais diversas possíveis, firmados no plano bilateral ou em escala mais ampla, em termos multilaterais, nenhuma delas nunca se converteu em garantidora de que políticas expansionistas fossem colocadas em execução, quando ambições de um ou outro Estado se faziam aflorar, por motivos diversos – desde a alegada necessidade de expandir sua cultura, ou de garantir sua sobrevivência em nome da segurança nacional. Não há necessidade, pois, de insistir em outros exemplos que comprovam que o uso da força sempre foi uma constante, tanto no plano interno – em que governantes se outorgam o direito legítimo de uso da violência – quanto no plano externo. Por isso mesmo, todos os Estados Nacionais, ou institutos outros que caracterizavam domínios, sempre mantiveram milícias ou forças armadas para defender suas posses, e seus territórios tanto de seus vizinhos próximos quanto de outros possíveis inimigos, embora mais longínquos, mas que manifestavam voraz apetite pela ampliação de seus domínios. Aliás, esta é uma das características básicas das teorias geopolíticas, mesmo quando formalmente não eram essas conhecidas, ainda, como tal.

Mas quais os instrumentos que os governos utilizam para mostrar sua força, sua competência frente aos demais? E poder para que? Obviamente que a resposta poderia ser apresentada de maneira sintética. Poder para proteger-se, para projetar-se no cenário regional e mais amplo do sistema internacional, e para convencer aos possíveis opositores de que não adotem políticas belicosas.

Nesse caso, portanto, o poder é um instrumento, um meio para atingir determinadas finalidades que o grupo detentor do aparato de Estado fixa, tanto para si, quanto para a Nação. Ou seja, pensando-se, no limite, no uso dos instrumentos colocados à disposição para tal, fazendo frente aos demais. Quer dizer, o poder é para ser utilizado quando necessário.

Esse poder do Estado pode ser medido por diversas formas, entre as quais o território, as Forças Armadas, a população, os recursos naturais e, nos anos mais recentes, a ciência e a tecnologia. Ou seja, são elementos que podem ser medidos, comparados e, no limite, quem os detiver em quantidade maior e de melhor qualidade deveria, em princípio, sobrepujar-se em um conflito. Por outro lado, poderíamos, também, levar na devida conta os elementos intangíveis que não podem ser quantificados, mas que se apresentam tão ou mais importantes que os elementos anteriormente citados e que, em muitas ocasiões, podem ser determinantes no resultado final de uma guerra. Entre esses últimos poderíamos citar desde a coesão nacional, elementos psicológicos, valores próprios de uma nação e que, em conjunto poderiam ser designados como variáveis psicossociais.

Na realidade todas essas variáveis são as mesmas utilizadas tanto por historiadores e cientistas políticos, quanto por governantes e responsáveis pela formulação das políticas do Estado, incluindo aí os estrategistas dos Estados-Maiores das Forças Armadas

Sem dúvida alguma, o elemento básico e que, durante muito tempo, se converteu no elemento mais importante do Estado é o território. Praticamente todos os conflitos e guerras se deram em torno de questões fronteiriças/territoriais, e do qual ninguém abre mão, por menor que seja a parcela que lhe coube. Por isso, o território sempre mereceu atenção de todos, sendo uma das preocupações fundamentais dos governantes a manutenção e, se possível, sua ampliação, ainda que nos tempos contemporâneos tal política seja veementemente condenada, o que, contudo, não impede que seja implementada. Um dos bons exemplos que ilustram a necessidade de território pode ser percebida na recusa permanente de Israel em devolver as áreas conquistadas na guerra de 1967. Ou então através da reivindicação do governo da China sobre Taiwan. Ou, ainda, as inúmeras reivindicações feitas por movimentos separatistas em todo o mundo clamando pela necessidade de ter um território próprio, lutando por autonomias constantemente negadas pelos governos que, em função disso, fazem cruentas guerras, como na Chechênia.

O território, como é possível perceber pela literatura que trata da geopolítica, sempre foi o elemento mais importante sobre os quais o Estado assentou seu poder. E, de preferência, preenchendo determinadas condições consideradas como importantes para o fortalecimento do país, desde o formato, saídas para o mar, ocupado e integrado sobretudo com linhas de comunicação sociais e viárias, como fizeram os Estados Unidos ligando o

Atlântico com o Pacífico em curtíssimo espaço de duas gerações, o mesmo fazendo a União Soviética com a Transiberiana. Ou seja, ocupar o espaço, protegendo-o da melhor maneira possível, tornando assim possível elaborar políticas de defesa e ataque, como fez a Rússia dos Czares contra Napoleão Bonaparte no início do século XIX. O uso da força e da violência é uma característica permanente das Relações Internacionais. Pelo menos isto tem se verificado até o presente momento, para desgosto daqueles que sempre acreditaram na possibilidade de construção e existência de um mundo ordenado, pacífico, apoiado em regras duradouras, fundando-se uma verdadeira sociedade internacional justa e democrática.

Desde as antigas civilizações, as disputas internas pelo controle dos reinos e dos impérios, e as guerras travadas entre dois ou mais Estados, fazem parte de nossa memória. Incontáveis são as guerras dos dois últimos milênios e, embora fossem conhecidas as conseqüências de cada uma delas, nem por isso serviram de lição e deixaram de se repetir em outras oportunidades, fazendo parte do cotidiano da política das nações.

Apesar de esse expediente merecer condenações no âmbito das organizações internacionais, e por parte dos países militarmente mais fracos, desenvolvidos ou não, o recurso às armas sempre foi e continua sendo utilizado, regularmente, em todas as latitudes. É pensando sob este prisma, que os países mantêm e não abrem mão de suas Forças Armadas - nem sequer cogitando de colocar o tema de extinção das mesmas em discussão - , reforçam suas fronteiras, e procuram equipar-se com os armamentos mais modernos possíveis, investindo parcela considerável de seu Produto Interno Bruto.

Este raciocínio, como se sabe, leva a um círculo vicioso, porque um Estado ao se armar, modernizando suas Forças Armadas, faz com que os vizinhos também ajam sob a mesma ótica. Ações desse porte, que resultam em guerras, - justificam contudo as grandes potências, - são levadas a cabo apenas quando se consideram esgotadas as possibilidades ou a falta de diálogo para a resolução de divergências através dos mecanismos de consulta rotineiros, isto é, via diplomática.

Os canais diplomáticos, porém, nem sempre são acionados com a devida presteza, com a vontade e eficácia necessárias. Em diversas ocasiões, um dos agentes entende que não é interessante ou oportuno colocar a disputa na mesa de negociações, porque isto implicaria na obediência às regras do jogo, de acordo com as convenções, com

o Direito Internacional. Outras vezes, este comportamento é adotado porque já se sabe a priori que uma reivindicação não é legítima, por isso não encontraria respaldo nos foros legais; em alguns momentos, um país detentor de grande aparato bélico se julga forte o suficiente para desafiar a comunidade mundial, recusando-se a colaborar ou prestar contas a quem quer que seja, e descartando o uso das instâncias multilaterais; ou então porque a ordem, percebida como injusta, faz com que um país resolva adotar uma postura com características revolucionárias contestando a estrutura vigente. O desejo de um país que se considera oprimido é, pois, a de tentar mudanças nas relações de poder globais.²

O recurso à força (ou ameaça de) é utilizado, na maior parte dos casos, pelo parceiro maior, consciente de sua superioridade, seja no plano econômico seja no militar, quando procura impor suas vontades. Ou por países que, por algum motivo, têm litígios, principalmente fronteiriços, e não se dispõem a negociar soluções pacíficas. Nesse caso, mesmo sabendo que não detêm condições propícias, ou encontrarem-se em nítida inferioridade, preferem o caminho das armas, esperando contar, depois, com o apoio dos vizinhos ou da comunidade mundial.

O que se procura sempre são pretextos, chances para intervir em momentos apropriados, ou então quando se julgar ameaçado. Não interessa aqui discutir se esse medo é um sentimento verdadeiro ou falso, se tem ou não fundamentos, se se trata de um problema de incompetência para avaliar a situação, mas apenas constatar que esse motivo possibilita a tomada de medidas fortes, mesmo desproporcionais ao perigo real. No limite, pode-se dizer que a política das grandes potências sempre foi a de criar situações ou a de procurar elementos que justifiquem suas intervenções; na falta desses, agem com desenvoltura, pouco se importando com a anuência da comunidade mundial, fazendo o que melhor sabem fazer: interferir em assuntos domésticos de outras nações, rompendo suas fronteiras, quebrando suas soberanias e atropelando suas instituições.

Nenhum país acumula poder como um fim em si mesmo, mas tão somente como um instrumento a ser utilizado quando se considerar em perigo, para defender seus direitos, ou quando seus interesses estiverem em jogo sendo questionados. O poder serve

² Para uma análise de surgimento de conflitos ver, por exemplo: DEUTSCH, 1970, particularmente a terceira parte: "Los intereses de los actores: procesos de control y conflicto", p. 95-188. Ver também NICHOLSON, 1974.

para isso mesmo. É esta a concepção que orienta o homem de Estado, na defesa dos interesses nacionais, por mais discutível que seja esta terminologia.¹

Quer dizer, o poder é um meio para se atingir um determinado fim. Por isso, os Estados Unidos bombardearam o Kosovo em 1999. O então presidente Bill Clinton foi muito enfático ao lembrar que, além de ser um problema humanitário, estavam em risco os interesses dos Estados Unidos naquela parte do mundo: "precisamos compreender o que temos em jogo na paz nos Bálcãs e no Kosovo. Essa é uma crise humanitária, mas é também muito mais, é um conflito sem fronteiras naturais, que ameaça nossos interesses nacionais".³ Nos anos 90, o poderio estadunidense, isoladamente, com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ou com a própria Organização das Nações Unidas se fez sentir em todo o planeta. Mas nem por isso o grande país do Hemisfério Norte mostrou-se invulnerável no alvorecer do novo milênio.

Os Estados Unidos comportam-se como os guardiões do mundo, buscando auferir o máximo possível de vantagens, em benefício de seus próprios e exclusivos interesses. Apresentam-se com um discurso de defesa da Humanidade, porém nada mais fazem do que combater concepções de mundo que se lhe opõem, e que podem colocar em risco sua hegemonia. Para demonstrar que são os mais poderosos interferem nos negócios internos de qualquer país (excluindo os países nuclearizados e os tradicionais aliados), exercem todo tipo de pressão e fazem uso constante da força.

Isto se dá mesmo contra a vontade da comunidade, e desacatando as normas internacionais, simplesmente ignoradas. O respeito a essas só se verifica quando se percebe que agir sob as mesmas é mais produtor ou conveniente, ou quando encontra resistências intransponíveis de seus aliados para a execução de uma grande tarefa. Quando o Direito Internacional lhe é favorável, e coincide com seus pontos de vista, é acionado, caso contrário utiliza-se o poder como instrumento legítimo para atingir seus objetivos.

Quanto mais poder um país detém, mais atua, tem custos financeiros mais elevados, cria mais atritos, tem que negociar mais e, conseqüentemente, também comete mais erros. No caso estadunidense, sua política de segurança não se restringe à defesa de

³ RENOUVIN e DUROSELLE, 1967, especialmente o item - "O homem de Estado e o 'interesse nacional' ", p. 333-376.

seu próprio território ou hemisfério, mas abarca todo o mundo, porque seus interesses multifacetados se encontram espalhados por todos os cantos, o que o obriga a atuar incessante e globalmente.⁴

Por sua vez, que comportamento têm adotado os demais países? Considerando a existência de raras exceções, o exemplo das grandes potências é reproduzido, em termos proporcionais, em todas as esferas pelos outros membros da comunidade internacional. Mesmo países como o Canadá, a Suíça ou as nações nórdicas, conhecidos pela sua tendência avessa à utilização da força militar para convencer seus oponentes, lançam mão de grandes empresas que se fazem presentes em todo o mundo, na disputa por mercados, adotam políticas protecionistas para resguardar suas economias e garantir seu bem-estar, competindo porém com os próprios países em desenvolvimento.

Embora diariamente discursos sejam feitos apelando para o bom senso, para a necessidade de se implementar cada vez mais o diálogo, todos os governos sabem que nas Relações Internacionais prevalecem relações de força, relações de poder, relações de interesse, competições e disputas intermináveis, envolvendo países e organizações, que nada têm a ver com amizades ou concepções idealistas ou moralistas da história.⁵ O que não significa dizer que não cooperem entre si, quando for conveniente, em determinados momentos e em certos aspectos das relações bilaterais ou da realidade mundial, ao mesmo tempo que se digladiam em outras arenas.

Certamente que nem todas as disputas são resolvidas no campo de batalha, utilizando como *ultima ratio* o fogo dos canhões, dos aviões ou dos mísseis. Mas o comportamento competitivo por mais poder, mais influência e mais mercados, tem sido um fato corriqueiro no relacionamento até de parceiros mais próximos, muitas vezes vizinhos, imbuídos até mesmo com políticas que deveriam trilhar na mesma direção. Se esta é a tônica de funcionamento do sistema internacional, baseada em princípios pragmáticos, quase sempre apoiada na lei do mais forte, nada mais natural que a paz só seja viável quando for ao encontro da vontade dos grandes agentes. Mesmo que para isso seja necessário fazer a guerra. Como lembra Henry Kissinger, ex-secretário de Estado norte-americano "pode haver guerras mas serão feitas em nome da estrutura existente, e a paz que

4

⁵ Ver o interessante texto de Silviu BRUCAN (1977) que discute algumas dessas questões.

vier será justificada como uma melhor expressão do consenso geral, da 'legitimidade' ". Mais ainda, que "a diplomacia no sentido clássico, conciliação de divergências pela negociação, só é possível nas ordens internacionais 'legitimadas'".(KISSINGER, 1973, p. 1-2)

Por que deveria ser diferente? Afinal de contas, é para isso que todos os países procuram maximizar suas capacidades, tentando aumentar cada vez mais seu peso relativo frente aos demais, porque sabem que este é um elemento imprescindível para ocupar papel de realce no cenário global. Só assim poderão influenciar ou vetar tomadas de decisão que afetam não só seus interesses mas de todos os agentes do sistema internacional. Suas vontades e reivindicações no plano político, no econômico, e nas demais esferas, serão então contempladas.

A história é recheada de exemplos para comprovar que o mundo sempre girou em torno dos mais fortes, que esse modelo se reproduz hoje, e que ainda durante muito tempo comportamento desta natureza será observado entre os diversos Estados.⁶ As diferenças de poder nunca deixaram de existir, ora de maneira mais suave, ora mais acentuada, fazendo com que acordos e tratados sejam escritos e cumpridos, na maior parte das vezes, segundo a concepção dos mais poderosos, mesmo no contexto da interdependência, da globalização e dos regimes internacionais, quando proliferam organizações internacionais e organizações não-governamentais.

O sistema internacional, desta forma estruturado, é considerado legítimo, porque existe um consenso entre as grandes potências que, ao ditar as regras de funcionamento deste jogo, obrigam que as mesmas sejam seguidas por todos os demais membros da comunidade. O Estado que se sentir prejudicado e desejar a mudança de tais regras, usando o recurso da força, sabe que poderá pagar elevado preço pela tentativa. Isto não significa que a ordem seja imutável, ou que o sistema internacional esteja perpetuado, mas sim que as regras foram estabelecidas a partir de intensas negociações entre as grandes potências, e que a quebra das mesmas enfrentará fortes objeções, se elas forem prejudicadas em seu *status*.

⁶ Um exemplo sobre a rotatividade dos países, no controle do mundo, é o clássico livro de Paul Kennedy (1989).

Quando as próprias grandes potências não se encontram satisfeitas com o *status quo*, procuram alterá-lo pacificamente exercitando pressões asseguradas por suas capacidades, obrigando os demais a redistribuírem parcelas de poder. Com isto, evita-se o acirramento de divergências que poderiam levar a situações de um caminho sem volta, a não ser o de medir forças na ponta das baionetas, o que seria inviável, já que normalmente todas elas têm o controle de tecnologia nuclear.

Para as pequenas e médias potências não cabe outra alternativa, senão submeter-se à estrutura vigente, a não ser que tenham, também, seus próprios arsenais nucleares, ainda que limitados. Neste caso, o uso da chantagem se torna um instrumento utilizado corriqueiramente, sendo que tais países igualmente desacatam os acordos e tratados internacionais, como os de não-proliferação nuclear, casos da Índia e do Paquistão. Como resultado, sua participação no cenário global se torna mais significativa, mas apenas sob o prisma estratégico-militar, e sem afetar bruscamente as correlações de poder vigentes.

Quando está envolvida uma das grandes potências, que surge como normal vencedora do conflito, o uso da força e da violência, em nome da estabilidade do sistema, é considerado normal, e os casos de excesso não são passíveis de punição por outrem, ou qualquer instância mundial, já que são elas mesmas que lideram essas últimas, e contribuem com as forças interventoras em tempos de paz e de guerra.

Vale ressaltar, contudo, que mesmo uma superpotência como os Estados Unidos muitas vezes não consegue dar conta sozinha de todos os compromissos mundiais, nem faz valer suas vontades de forma incontestável, dobrando todos os demais parceiros. Exemplos que caminham nesta direção podem ser verificados na segunda metade do século passado, quando a Casa Branca aventurou-se na guerra do sudeste asiático; anteriormente os franceses tinham também amargado resultados desastrosos, sendo derrotados pelo general Giap na Indochina.

O uso da força em muitas ocasiões é contraproducente e, por isso mesmo, evitado, por exemplo, se houver obstáculos intransponíveis, quando os outros grandes atores mostrarem-se francamente contrários, ou então se a própria opinião pública mundial se mobilizar pressionando seus governos, fazendo com que um Estado não tome medidas unilaterais. Todavia, se uma grande potência considerar, de qualquer forma, que medidas isoladas devam ser tomadas para resguardar sua segurança, nem as pressões internacionais

conseguem evitar sua ação. Trata-se, no caso, de fazer o costumeiro cálculo de custos e benefícios. Mas, se países como os Estados Unidos e as demais grandes potências não conseguem impor suas vontades em todos os momentos, pelo menos impedem que muitas medidas contrárias aos seus interesses sejam tomadas ou implementadas.

Quem é o responsável pela segurança mundial, fazendo com que o sistema internacional funcione adequadamente? Ou que, pelo menos, não funcione de maneira anárquica, obedecendo pelo menos um mínimo de regras? Conforme desenvolvemos nos parágrafos anteriores, obviamente que a primeira resposta é direcionada para as grandes potências. Foram elas que estiveram sempre presentes na linha de frente, fazendo guerras sem fim longe de seus territórios, colonizando continentes e escravizando populações, em busca de maiores espaços, de maior prestígio, de mais riquezas, de mais influências e de poder de decisão no sistema internacional. As grandes potências costumeiramente estipularam as condições para o estabelecimento da paz, em um mundo por elas mesmo legitimado. (KISSINGER, 1973)

A paz sempre foi ditada pelos vencedores e, com tal espírito, esses últimos sempre impuseram as regras do jogo para a (re)formulação da ordem mundial, exigindo do inimigo, em oportunidades diversas, rendição incondicional, não dando margem para qualquer tipo de negociação ou saída honrosa. Por isso, o Tratado de Versalhes, firmado em 28 de junho de 1919, em condições draconianas, fez com que países como a Alemanha reclamassem da forma como foram tratados, e se criassem profundos ressentimentos.

Com o clima reinante nas décadas de 1920 e 1930, é compreensível que situações explosivas pudessem acontecer, tal o descontentamento gerado nos países derrotados. Daí o breve interregno entre os dois grandes conflitos, separados apenas por uma geração.

Nada mais natural que os Estados que se julgam injustiçados cometam atos de rebeldia procurando mudar uma ordem que se lhes apresenta nitidamente desvantajosa. Claro que só podem agir, com esta perspectiva, países que julgam ter possibilidades razoáveis para reverter tal quadro, mesmo na condição de antigos derrotados. Aqueles outros que não desfrutam de elementos adequados para tentar, de qualquer forma, alterar os rumos para onde o mundo caminha, e mesmo assim o fazem, pagam pesado tributo por sua ousadia. Foi o que aconteceu, por exemplo, com Saddam Hussein na década passada,

quando quis medir forças contra a ordem estabelecida, e teve que se bater contra os Estados Unidos, líder de uma coalizão mundial apoiada pela ONU, em um confronto francamente desigual.⁷

Mas outras respostas podem, igualmente, ser encontradas para dar conta da pergunta formulada no início deste tópico. Poderíamos pensar, por exemplo, na manutenção da ordem e na existência de um clima de paz e de segurança, através das organizações internacionais. Possivelmente, talvez estas sejam as instâncias mais competentes e adequadas que poderiam oferecer condições para que todos os países do mundo desfrutem de oportunidades iguais, facilitando intercâmbios, auxiliando na melhoria dos índices de desenvolvimento humano, além de incrementar o grau de confiança recíproco, eliminando ou minimizando desta forma as possibilidades de conflitos de maiores proporções.⁸

Foi apenas com o término da Segunda Grande Guerra que uma instituição, depois tornada universal, surgiu e passou a exercer papel importante entre as nações. Obviamente que o seu sucesso deve ser relativizado, porque o momento em que foi criada, em um cenário de crise aguda, quase no início da guerra fria, conspirou para deixá-la em plano secundário.

Mas nem o fato de dois gigantes dominarem o cenário em praticamente toda a segunda metade do século passado, repartindo o mundo como se fosse um grande butim, fez com que a ONU desmerecesse o seu papel. Com altos e baixos ela conseguiu sobreviver, ainda que não tenha solucionado todos os problemas, ou mesmo resolvido a contento aqueles em que esteve diretamente envolvida. Não por culpa sua, mas dos principais agentes do sistema internacional que nem sempre acataram as determinações da própria ONU, colocando seus interesses particulares acima dos da coletividade, embora tenham assinado a carta da instituição.

Num contexto em que prevalecem políticas de poder, o fato de as nações assinarem documentos não significa necessariamente que as determinações neles contidas sejam cumpridas. Nesse caso, as medidas só são válidas para os pequenas e médios países, mas jamais para as grandes potências que simplesmente se recusam a acatar as regras que elas mesmas criaram.

⁷ Sobre o uso da força no âmbito da ONU consultar Anthony Clark Arend & Robert J. Beck. (1995)

⁸ Ver o interessante estudo de John R. Oneal & Bruce Russett (1999).

Ou seja, os membros da comunidade internacional não são iguais, embora todas façam parte de uma mesma instituição, gozem da prerrogativa de serem soberanos e tenham seus próprios territórios e governos. Na realidade, são apenas iguais nas cartas diplomáticas, e não no mando e na distribuição do poder mundial. Por isso mesmo, muitas vezes as organizações internacionais são vistas com ressalva porque não atenderiam as demandas, ou não resolveriam a situação dos países menos desenvolvidos, ou que dispõem de menor poder.

O problema reside no fato de que as organizações internacionais não conseguem agir e colocar em execução as medidas necessárias, porque atuam em um contexto onde predominam políticas de poder e de influência.⁹ Daí a limitação para resolver problemas, com as grandes potências implementando políticas paralelas, separadamente, através de negociações bilaterais e fugindo das discussões travadas nas assembléias gerais. Esta é a dificuldade enfrentada, por exemplo, por instituições como a própria ONU.

O final da década de 80, caracterizado pela queda do Muro de Berlim, e o começo da década de 90, que viu ruir o império soviético, pareciam trazer bons augúrios para a Humanidade. Pelo menos era assim que viam os mais otimistas, já que não haveria mais motivos para se preocupar com um embate entre os dois grandes contendores. Com a vitória do bloco ocidental todo o medo causado pelo equilíbrio do terror, quando o mundo se sustentava sobre tênue fio, parecia destinado a desaparecer.

Nesses anos, quando se poderia pensar que o término da guerra fria finalmente levaria o mundo a momentos de tranqüilidade, os tempos que se seguiram serviram para mostrar a crueza das novas realidades. Em vez da paz desejada, o romper da década de 90 amanheceu com o céu abarrotado de aeronaves despejando toneladas de bombas sobre o Iraque, naquela que ficou conhecida como Operação Tempestade, e comandada pelo general A. Schwarzkopf. A esta se seguiram outras tantas operações, sempre em territórios bastante distantes dos domínios americanos.

Mais do que nunca ocorreu o uso da força, com mais constância do que antes, contando sempre com a presença da única superpotência militar que passou a ditar as regras

⁹ Sobre as dificuldades encontradas pelas instituições ver o texto de Giulio M. Galarotti. (1991)

da nova conjuntura. Mais do que nos anos anteriores, o poder norte-americano se fez sentir em escala mundial, enquanto seu ex-adversário restringiu suas ações passando a agir apenas em âmbito regional, principalmente enfrentando movimentos separatistas.

As intervenções militares realizadas a partir dos anos 90 não encontram precedentes, em termos comparativos. Se, durante o período da guerra fria, os Estados Unidos utilizavam-se de seu colossal aparato militar para se contrapor à União Soviética, e fazer valer seus interesses em grande parte do mundo, o que se verificou a partir do imediato pós-guerra fria é a unilateralidade nas ações globais.

Nos anos mais recentes, afastado o perigo comunista, novos alvos passaram a ser eleitos, como as intolerâncias religiosas, concepções de mundo diferentes e o combate ao tráfico de drogas. E, em nome dessas novas cruzadas, guerras foram e continuam sendo feitas, sempre justificadas pela necessidade de defender o mundo contra as barbáries dos povos que não comungam os mesmos valores do Ocidente.

A escolha de alguns países como alvos, considerados perigosos para a ordem internacional, principalmente aqueles que protegem os denominados terroristas se tornou verdadeira obsessão, fazendo com que grande parte dos esforços norte-americanos fosse concentrada nessas ações, na esperança de que assim se manteria a segurança internacional, livrando o mundo dos considerados torpes e bárbaros inimigos. Na verdade, o que ocorreu foi que o mundo, frente ao super-poderio norte-americano, passou a experimentar sensação oposta, ou seja, inseguro, face à arrogância e auto-suficiência do governo estadunidense.

Assim, as instituições internacionais passaram a merecer cada vez menos importância. No caso específico da ONU, o governo norte-americano, por intermédio do presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, manifestava-se, em 1996, contrário à recondução do então secretário geral da instituição Boutros Galli, ameaçando inclusive retirar-se do seio da Organização das Nações Unidas (HELMS, 1996). Tal situação, criaria, obviamente, situação inédita, visto que seria impensável uma instituição com tal magnitude funcionar sem a presença de seu membro maior. Por outro lado, em caso de saída da instituição, os norte-americanos sentir-se-iam à vontade para ditar suas políticas sem sequer levar em consideração argumentos de quaisquer outros países, visto que estaria fora das regras estabelecidas pela própria ONU. Neste caso, o governo de Washington poderia criar uma ordem paralela à existente, desestabilizando o próprio sistema

internacional. O resultado todos conhecem, com um final favorável às pretensões norte-americanas, quando Koffi Anan substituiu Boutros Galli.

Os Estados Unidos pouco se importam com as instituições internacionais, apenas aderindo a ela ou recorrendo às mesmas quando seus interesses coincidem. Até porque a Suprema Corte não reconhece, para a política norte-americana, a superioridade dos tratados internacionais sobre suas legislações internas não acatando, portanto, o estabelecido pela Convenção de 1969 em Viena/Áustria.¹⁰ Quando seus interesses são questionados ou julgados em perigo, as instituições internacionais não são sequer consultadas pela Casa Branca, fato que só ocorre em uma segunda ocasião. Este comportamento não deve causar surpresas, quando se trata de uma superpotência com capacidade para atuar em escala global, e quando todos os assuntos dizem respeito à sua segurança. A diplomacia utilizada, portanto, é aquela que lança mão da capacidade militar acumulada pelo país, para dobrar a vontade de seus opositores, por mais longínquos que estes estejam e a quaisquer custos, na expectativa de que se atinja os objetivos, mas que nem sempre são alcançados em sua plenitude.

Todo esse poderio faz com que um país como os Estados Unidos procure impor as regras de como deve ser constituída a ordem mundial. Na realidade, nenhum país consegue, mesmo através da força, dominar tudo e a todos, simultaneamente, visando alcançar integralmente seus objetivos. Mas consegue, por outro lado, em grande parte dos casos, evitar que propostas contrárias às suas sejam realizadas. Ou seja, não manda em tudo, mas impede que os outros mandem contra sua vontade.

Com os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, o clima internacional sofreu sensíveis pioras. A obsessão norte-americana em colocar ponto final às atividades desenvolvidas por grupos que contestam a ordem mundial, tem feito com que medidas extremadas sejam tomadas por George Bush. Uma delas é a divulgação do próprio documento que estabelece a nova Doutrina de Segurança Nacional norte-americana, em que os Estados Unidos simplesmente afirmam não aceitar contestações.¹¹

Assim, pressões intermináveis têm sido feitas contra governos de todo o mundo para combater tais grupos, entre os quais se sobressaem o Al Qaeda e Osama Bin Laden,

¹⁰ Sobre esse tema consultar MAZZUOLI (2001)

¹¹ Cf. BUSH (2002-2003). Exemplar de *Política Externa* dedicado à questão da nova doutrina americana de segurança.

nisso tendo apoio incondicional apenas do governo britânico comandado por Tony Blair. As demais potências como a Alemanha, Rússia, a China e a França tem-se mantido prudentemente contrárias a ações precipitadas, fazendo distinções entre os desejos americanos e a realidade mundial, nem sempre coincidentes. Daí o aumento do papel exercido pela Organização das Nações Unidas que conseguiu convencer os EUA sobre a necessidade de se fazer inspeções mais rigorosas, por exemplo, no Iraque de Saddam Hussein, em busca de armamentos nucleares. É claro que em alguns momentos, os Estados Unidos manifestam-se contra alternativas como essa, tendo inclusive contribuído diretamente para a não reeleição de José Maurício Bustani, em 1992, para o cargo de diretor da Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), já que este propunha soluções diferentes para o caso iraquiano.¹²

Em um contexto onde são priorizadas as políticas de poder, pouco espaço costuma ser reservado para que as organizações internacionais exerçam a contento seu papel no intercâmbio entre as nações.¹³ O que vimos não só no século passado, mas igualmente nos primeiros anos desta década, é que as relações entre os diversos Estados ainda estão longe de atingir um patamar ideal em que prevaleçam a confiança e a colaboração recíprocas, na tentativa de moldar o mundo em bases amistosas, e nem sempre conferem à ONU sua devida importância.¹⁴

Iniciado de forma violenta, o novo milênio apenas serviu para comprovar que, mais do que nunca, as disputas em grande parte do mundo estão sendo feitas apenas com o uso dos canhões. Nada mais natural se levarmos em conta que em toda a História as guerras sempre ocuparam papel importante na formação dos feudos, dos territórios e dos Estados Nacionais, cuja configuração hoje conhecemos.

As desconfianças mútuas, e as visões conspirativas que fizeram com que as guerras acontecessem ainda perduram com vigor, como os acontecimentos dos últimos anos têm mostrado. Há mais de trezentos anos, Thomas Hobbes dizia que o homem é o lobo do homem. Mesmo que a afirmação de Hobbes não seja aplicada integralmente, - e se

¹² Para uma boa visão sobre a OPAQ, consultar CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS – *Convenção para a proibição de armas químicas*. Brasília: CEE/Secretaria de Assuntos Estratégicos, 1998.

¹³ Consultar Ernest LEFEVER (1993)

¹⁴ Consultar SUR, Serge

constitua em apenas um recurso teórico para justificar a criação do Estado - suas considerações têm orientado as atitudes tomadas por grande parte dos governantes, como se estivéssemos em um Estado de natureza, em que todos são percebidos como inimigos de todos.¹⁵ Como o mundo em que vivemos está longe de ser considerado ideal, os Estados têm procurado acumular cada vez mais poder, imaginando que, no limite, é este que vai dar credibilidade às suas demandas e que estas vão ser atendidas justamente em função das capacidades que cada país usufrui.

Por isso, até mesmo em países como o Brasil, considerados como potências médias existem preocupações com o fortalecimento de seu poder nacional. Fatos nessa direção podem ser observados, por exemplo, na afirmação feita em janeiro de 2003, pelo então ministro da Ciência e Tecnologia, Roberto Amaral, que falava abertamente sobre a necessidade de o país conquistar o domínio da tecnologia nuclear com fins militares. Outro exemplo, também recente, é o verificado através das iniciativas do Ministério da Defesa que, através de vários seminários envolvendo militares, empresários, diplomatas e representantes do meio acadêmico tem debatido a reformulação do novo conceito estratégico brasileiro. Ou seja, o país tem consciência também que o poder e o seu uso são importantes para todos aqueles que um dia almejam desempenhar papel mais ativo no tabuleiro mundial do poder.

BIBLIOGRAFIA

ALGER, Chadwick F. – "Thinking about the future of the UN system", *Global Governance*, vol. 2 (3), p. 335-360; setembro/dezembro de 1996.

ARON, Raymond – *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmman-Lévy 1962

BRUCAN, Silviu - "Power and conflict", *International Social Science Journal*, vol. XXIX (1): 94-114, 1977.

BUSH, George – "A estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos da América". *Política Externa*, São Paulo: Editora Paz e Terra/NUPRI-USP, Vol. 11

¹⁵ Consultar FORSYTH, Murray

(3): 78-113, dezembro-2002/fevereiro-2003. Este exemplar de *Política Externa* é dedicado à questão da nova doutrina americana de segurança.

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS – *Convenção para a proibição de armas químicas*. Brasília: CEE/Secretaria de Assuntos Estratégicos, 1998.

COHEN, Elliot A. – "A defesa dos Estados Unidos no século XXI", *Política Externa*, São Paulo: Editora Paz e Terra/NUPRI-USP, vol. 9 (4): 132-147, março/maio de 2001

DEUTSCH, Karl W. – *El analisis de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1970, particularmente a terceira parte: "Los intereses de los actores: procesos de control y conflicto", p. 95-188.

FORSYTH, Murray – "Thomas Hobbes e as relações exteriores dos Estados". *Relações Internacionais*, Brasília: Centro de Documentação Política da UnB/Câmara dos Deputados, ano 3 (5): 67-74, junho de 1980.

GALAROTTI, Giulio M. – "The limits of international organization: systematic failure in the management of international relations". *International Organization*, 45 (2): 183-220, spring 1991.

KENNEDY, Paul – *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro; Editora Campus, 1989.

KISSINGER, Henry – *O mundo restaurado*. Rio de Janeiro; Livraria José Olympio Editora, 1973, p. 1-2.

LEFEVER, Ernest W. – "Rewriting the UN - Mistaking the instrument for the action". *Foreign Affairs*, 72 (3): 7-20, summer 1993.

LUARD, Evan (org.) – *Basic texts in International Relations – The evolution of ideas about International Society*, London: Macmillan Press Ltd, 1992. Ver, especialmente, cap. 20 – "The State's search for power", p. 271-295 e cap. 21 – "The motives of States", p. 296-323.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira – *Tratados Internacionais: com comentários à Convenção de Viena de 1969*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

MORGENTHAU, Hans, – *Politics among nations – the struggle for peace and power*. 5th ed. New York: Alfred A. Knopf. Ed.

NICHOLSON, Michael – *Análisis del conflicto*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1974

RENOUVIN, Pierre & Jean-Baptiste DUROSELLE - *Introdução à História das Relações Internacionais*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1967, especialmente o item - "O homem de Estado e o 'interesse nacional' ", p. 333-376.

RICE , Condoleeza – "Promovendo os interesses nacionais", *Política Externa*, São Paulo: Editora Paz e Terra/NUPRI-USP, vol. 10(1):83-99, junho/agosto de 2001.

SUR, Serge - "Vers la marginalisation de l'ONU dans le domaine du maintien de la paix?" *Arés*, Paris, vol. XVII (41): 11-23, outubro de 1998.

ZOELLICK , Robert B. - "Uma política externa republicana", *Política Externa*, São Paulo: Editora Paz e Terra/NUPRI-USP, vol. 10 (1): 69-82, junho/agosto de 2001.