

A Segurança Internacional depois da Guerra Fria: Da Globalização à Regionalização*

Edward A. Kolodziej

Introdução

Este artigo está organizado em três seções. A primeira trata de precisar uma definição de segurança internacional, já que há uma grande divergência de opiniões entre políticos, analistas e acadêmicos. Na falta de uma definição relativamente clara e reconhecida do que é segurança, não se poderá fazer muitos progressos na elaboração de estratégias viáveis para abordar a questão.

Partindo da concepção delineada na primeira seção, o artigo sustenta, em seguida, que estamos presenciando hoje, terminada a Guerra Fria, a uma regionalização da segurança internacional. Embora ainda existam alguns problemas importantes, de proporções mundiais — o mais óbvio é o da proliferação das armas nucleares —, a regionalização da segurança internacional tem sido um resultado direto da extinção da União Soviética, do fim da disputa entre as superpotências e do colapso do sistema bipolar. Com a regionalização, a questão da segurança passou a assumir formas diferentes de região para região e, por conseguinte, as soluções para os problemas terão de ser adaptadas às necessidades específicas de cada área.

Na seção final, o artigo identifica seis princípios de segurança que estão sendo postos em prática, ou poderiam vir a sê-lo, no encaminhamento de soluções para os problemas regionais atualmente existentes ou que se apresentam no horizonte. A análise formula algumas proposições básicas: 1º) as

* [Tradução de Vera Maria Cândido Pereira.]

estratégias a serem adotadas devem ser sensíveis ao contexto histórico e aos atores cujas rivalidades definem o alcance e a profundidade dos problemas de segurança em uma dada região; 2º) os Estados, as elites dirigentes e as populações da região devem responsabilizar-se pela resolução de seus problemas de segurança, já que a intervenção das grandes potências, embora ainda possível, é hoje cada vez menos provável e mais problemática do que na época da Guerra Fria; 3º) e em consonância com esta última proposição, os adversários regionais ainda precisarão de ajuda de fora da região para que a dependência no equilíbrio de poder, nas ameaças e no recurso à força na definição de suas relações recíprocas seja progressivamente substituída por formas consensuais de cooperação; 4º) nenhuma receita de solução de conflitos é capaz de dar conta de todas as situações possíveis de segurança. Cada região vai precisar de uma combinação diferente de incentivos materiais, principalmente econômicos e militares, bem como de lideranças e recursos diplomáticos, para induzir à progressiva aceitação de soluções menos coercitivas e mais consensuais.

Essas diretrizes políticas são particularmente visíveis na evolução dos sistemas de segurança vigentes na Europa e no Oriente Médio a partir do final da Segunda Guerra Mundial e, sobretudo, na resolução das rivalidades franco-alemã e palestino-israelense. A análise toma como foco principal essas duas regiões, que exemplificam a complexidade dos tratamentos das questões de segurança adotados pelos Estados e populações locais e os aspectos conflitantes e complementares implícitos em cada um deles. A experiência dessas regiões sugere também que, cada vez mais, os Estados e as populações de cada área terão de contar com esforços próprios para erigir sistemas viáveis de segurança que se adaptem às suas necessidades e exigências específicas.

As Várias Dimensões da Segurança: Definindo Limites para a Busca de Soluções. Observações Introdutórias sobre Teoria e Prática

O que mais chama a atenção de um observador da evolução do Estado-nação e sua difusão pelo mundo como unidade básica de organização política das sociedades é a ampliação do conceito de segurança, tanto no pensamento quanto na ação dos Estados e de suas elites dirigentes. Essa consciência mais ampla das várias dimensões da segurança é positiva por nos alertar para a extensão e a profundidade dos problemas a resolver e para a necessidade de encontrar soluções criativas e de largo alcance. Mas uma definição demasiadamente ampla e inclusiva dificulta a identificação de soluções práticas e o estabelecimento de prioridades acerca do que fazer no momento oportuno para

induzir os Estados e os povos a trocar métodos coercitivos pela cooperação consensual no trato de seus interesses cada vez mais interdependentes.

Na tentativa de elaborar uma definição equilibrada, nem muito ampla, nem muito estreita, eu diria que há um problema de segurança quando os Estados ou as populações procuram atingir seus objetivos pela ameaça de coação ou pelo uso da força. O fio condutor entre os diferentes tipos de problemas de segurança que o mundo vem enfrentando depois da Segunda Guerra Mundial, analisados a seguir, é a noção de força coativa e de ameaça de uso da força. Esse enfoque instrumental proporciona um princípio básico de identificação de um problema de segurança e permite diferenciar, para fins analíticos e políticos, a inclinação dos Estados e populações para usar a força a fim de atingir seus objetivos de poderio militar, dos interesses, dos valores e das preferências que os incitam a recorrer à violência para obrigar outros a aceder à sua vontade. Dessa maneira, isola-se a segurança como um problema distinto a ser tratado em seus próprios termos, pelo menos de início.

A guerra e a violência tendem hoje a ser vistas tanto como um problema quanto uma solução para as divergências e necessidades humanas. Isto não significa dizer que a guerra esteja obsoleta, como alguns acreditam.¹ Ao contrário, existe hoje em dia uma compreensão mais generalizada dos custos e benefícios do emprego da força; sua utilidade como método de resolução de conflitos vem tomando uma feição cada vez mais problemática, principalmente na percepção dos países de industrialização avançada e governo democrático, para os quais o estado de guerra, ou seus preparativos prévios, representam pôr em risco o desenvolvimento material e os procedimentos consensuais de solução de conflitos já alcançados.

A abordagem instrumental adotada neste artigo certamente não agrada a todos. Pode-se objetar que ela apenas escamoteia a questão, pois muitos problemas aparentemente não associados à segurança, tais como o desenvolvimento econômico, a explosão demográfica, a imigração, a falência da sociedade civil, a iminência de desastres ecológicos de vários tipos, se relacionam estreitamente com as questões de segurança, como as definimos aqui. Muitos países de industrialização avançada, por exemplo, vêm impondo barreiras cada vez maiores e mais duras à entrada de imigrantes; enquanto isso, os países ricos vêm cortando a ajuda econômica ao mundo em desenvolvimento, embora exatamente nestas vastas regiões é que se concentram a miséria e a carência econômica mais profundas, as maiores taxas de crescimento populacional e a desordem política endêmica.²

Não discordo dessas opiniões holísticas. Os incentivos que levam as populações e os Estados a recorrer à violência provêm de inúmeras fontes. Por esta razão, uma explicação da maneira como se poderia reduzir tais estímulos,

ou transformá-los em soluções não violentas, leva a crer que uma teoria do conflito e da força — e da guerra — seja, fundamentalmente, uma teoria da paz. Essa perspectiva teórica não impede, porém, que se examine diretamente os problemas de segurança, conforme definidos neste artigo, e que se busque encontrar soluções coercitivas e não coercitivas. A pesquisa e a estratégia política assim orientadas não implicam que se possa desvincular totalmente a força e a coerção dos objetivos perseguidos pelos povos e pelos Estados. Ao contrário, essa perspectiva se baseia em um exame mais aprofundado da prática do que da teoria, e reconhece a complexidade dos problemas próprios da segurança, bem como a necessidade de separar seus diferentes aspectos para fins de análise e de ação corretiva.

A essa altura de nosso conhecimento sobre os fatores que incitam ao conflito e sobre as maneiras de enfrentá-lo, deparamo-nos com situações muito contraditórias e explicações contrastantes a respeito dos progressos alcançados no caminho da paz, conforme nos sugerem as análises da Europa e do Oriente Médio. Enquanto as anomalias e as incongruências dos dados disponíveis sobre estratégias bem-sucedidas de solução de conflitos não estiverem perfeitamente analisadas e explicadas, parece mais prudente começar pelo que achamos que funciona em cada região, a despeito das dissonâncias encontradas no confronto inter-regional. A bem dizer, ainda não estamos preparados para elaborar generalizações confiáveis, que se apliquem a todas as regiões do mundo; menos ainda estamos em condições de confiar totalmente em instáveis muletas conceituais para refletir sobre os conflitos regionais.

Por outro lado, a não ser que os problemas de segurança sejam amenizados ou superados onde quer que ocorram, eles continuarão a obstruir e prejudicar os esforços para enfrentar os outros problemas concretos cuja solução exige entendimento mútuo e cooperação consensual. Por isso, esta análise privilegia temporariamente a prática como questão de prioridade política, mas não como argumento para interromper o teste de várias soluções de segurança contra os imperativos com que uma região em particular ou a ordem mundial em geral se defrontam, no interesse de construir uma teoria integrada da paz e da guerra, do consenso e do conflito. O progresso nessa direção vai depender, em parte, de tentativas de ensaio e erro e da experimentação do que parece funcionar nos níveis regionais. A acumulação do conhecimento assim obtido, seja para confirmar, seja para contestar as teorias vigentes, torna indispensável um processo de verificação interativa do que pensamos saber e o comportamento efetivo dos povos e dos Estados na busca de concepções próprias de segurança. Em outras palavras, a inclinação a favor da prática não deixa de ser do interesse de uma teoria melhor, ao mesmo tempo em que assuntos de grande urgência e gravidade são examinados.

Origens da Consciência das Dimensões da Segurança e seus Dilemas

No início da época moderna — com o nascimento do Estado-nação, a posterior organização dos impérios mundiais em um sistema eurocêntrico e a difusão dos mercados capitalistas sob a égide do poder militar europeu —, a segurança era definida principalmente pelo ângulo da guerra interestatal e da sobrevivência do Estado. Esta concepção de segurança e a centralidade do conflito interestatal se prolongaram por mais de 300 anos, desde o século XV, aproximadamente, até o século XVIII, quando a Revolução Francesa acrescentou-lhes novas dimensões. O sistema que emergiu do Tratado de Vestfália sancionou a autonomia e independência do Estado-nação e o equilíbrio de poder como o principal instrumento de garantia da sobrevivência do Estado e de reconhecimento das reivindicações políticas de alguns países contra outros — o que levou Clausewitz a caracterizar a guerra como uma diplomacia por outros meios.³ O sistema vestfaliano, basicamente, institucionalizou a guerra como principal mecanismo de governabilidade em um sistema estatal anárquico. Por volta do final do século XVIII, o sistema entrara em falência quase total na Europa.⁴ Os esforços desenvolvidos por alguns monarcas visionários, como Leopoldo II da Áustria, para reformar esse sistema tão autodestrutivo foram esmagados pelas Guerras Napoleônicas. O remédio adotado pela França para curar o sistema doente revelou-se pior que a doença.⁵

As guerras devastadoras que se espalharam a partir da Europa até a bacia mediterrânea e o Novo Mundo, na guerra anglo-americana de 1812, acrescentaram novas dimensões à questão da segurança internacional. Esta passou a incluir a pressão pela autodeterminação nacional e a preservação das instituições políticas revolucionárias e sua exportação com o fim de destruir regimes dinásticos por toda a Europa. Os Estados passaram não só a ter de se preocupar com os preparativos militares e os objetivos expansionistas de seus adversários, como os governantes tiveram de estar atentos à contestação interna de sua autoridade e à difusão de ideologias revolucionárias, que poderiam ameaçar seriamente sua sobrevivência — e, certamente, do próprio regime.

O Congresso de Viena estabeleceu uma ordem provisória que, em boa parte, conseguiu dar conta do conflito interestatal e da guerra entre as grandes potências durante um século. As conseqüências perniciosas de alguns deslizes, como a Guerra da Criméia, as guerras austro-prussiana e franco-prussiana, assim como a concorrência entre os impérios fora da Europa, foram contidas por quase um século. O êxito relativo do acordo de Viena, que significou um acentuado progresso em relação ao equilíbrio de poder estabelecido em Vestfália para dar solução à segurança européia, decorreu de sua capacidade de gerar um sentimento de comunidade de objetivos e con-

cepções entre as grandes potências. O resultado foi a criação de um sistema baseado no “equilíbrio” e na decisão coletiva em substituição ao exercício unilateral do puro poder nacional.⁶ Os interesses das grandes e das pequenas nações foram igualmente levados em conta nos conflitos interestatais — os estadistas europeus empenhavam-se em descobrir soluções eqüitativas, que satisfizessem a todos, quando surgiam as disputas, a fim de evitar a política selvagem do início da era moderna e as catastróficas guerras do período napoleônico. Mas o acordo de Viena não conseguiu sobreviver ao acúmulo das reivindicações de poder e *status* das novas nações, particularmente a Alemanha,⁷ ao nacionalismo agressivo e à busca intransigente de autodeterminação nacional,⁸ além da concorrência colonial entre as grandes potências.⁹

A segurança interestatal continuou a ser o principal problema de segurança internacional durante boa parte deste século, até o fim da Guerra Fria e da disputa entre Estados Unidos e União Soviética pela predominância no mundo. Contudo, não foi possível resistir por muito tempo ao ímpeto pela autodeterminação nacional como uma questão crucial de segurança. O fracasso na repressão de movimentos nacionais intransigentes acendeu a faísca da Primeira Guerra Mundial e teve um importante papel em lançar o sistema do Estado-nação na Segunda Grande Guerra. A Alemanha nazista utilizou-se sobejamente dessas pressões para justificar a ocupação da Tchecoslováquia e da Áustria, com o intuito de incorporar as populações de origem germânica desses países a uma Grande Alemanha. Até mesmo o ataque à Polônia e à União Soviética foi justificado como uma campanha pela *Lebensraum* nacional, isto é, um espaço vital para a Alemanha à custa de seus vizinhos. Terminada a Segunda Guerra, as pressões pela autodeterminação por parte dos povos súditos dos impérios europeus destruíram o sistema eurocêntrico. Este fator também contribuiu para o crescimento da oposição às influências soviética e americana no mundo em desenvolvimento e para o colapso da própria União Soviética, o último dos grandes impérios europeus.¹⁰

A rigor, a maioria das guerras posteriores à Segunda Guerra Mundial não foram conflitos entre Estados constituídos. Foram, antes, guerras de libertação nacional e de autodeterminação. Essas lutas internas, concentradas nas possessões coloniais das potências européias, apresentam a maior frequência dentre as 58 guerras e intervenções armadas desencadeadas entre 1945 e 1989, conforme registrado por Kalevi Holsti em sua relação das guerras e dos motivos básicos das hostilidades.¹¹ O número e a magnitude desses conflitos contradizem a opinião generalizada no Ocidente de uma “paz prolongada” como efeito do impasse bipolar e do equilíbrio através do medo de uma guerra nuclear.¹² A guerra mantinha-se uma realidade viva em todo o mundo em desenvolvimento.¹³

Chama igualmente a atenção a convergência de posições entre as grandes potências na harmonização dos princípios de autodeterminação e soberania do Estado e que contribuiu ora para o colapso dos impérios europeus, ora para a criação de uma centena de novos Estados e sua integração no sistema vestfaliano. As fronteiras territoriais inicialmente delineadas pelas potências imperiais para definir suas esferas de influência tiveram uma durabilidade que surpreendeu a maioria dos observadores e até os que haviam tido uma participação ativa na ruptura do sistema eurocêntrico. Se Moscou e Washington intervieram nas guerras de libertação, assim como nos conflitos no Oriente Médio, no Leste e Sudeste Asiático, na África, América Central e Caribe, a consequência mais duradoura de sua ação foi acelerar o processo de criação e constituição de novos Estados-nação, como principal unidade de organização política das populações no mundo. A autodeterminação que, de início, ameaçara o sistema vestfaliano, foi, de um modo geral, submetida ao princípio mais largamente reconhecido da soberania do Estado.

Com a criação de mais de uma centena de novos Estados independentes, e mesmo antes do final da Guerra Fria, a guerra civil e as lutas internas passaram a representar as ameaças mais graves à segurança internacional. Pensando bem, não surpreende que as guerras de libertação fossem acompanhadas por guerras civis internas, pois as fronteiras territoriais dos impérios europeu e turco não se conformavam às divisões entre agrupamentos rivais de caráter nacional, étnico, religioso e grupal.¹⁴ Dessa maneira, a luta desenvolvia-se em três níveis distintos, mas inter-relacionados: para expulsar o domínio externo, para conquistar o Estado e para exigir reconhecimento como nação soberana, com o mesmo *status* dos Estados constituídos, no interior do sistema vestfaliano. Essas lutas predominaram ao longo das décadas de 60 e 70 na maior parte das regiões do mundo: no Camboja e Vietnã, no Sudeste Asiático; na Etiópia, Angola, Moçambique e África do Sul, na África; no Afeganistão e Irã, na região montanhosa do norte da Ásia. Estados constituídos também tiveram de enfrentar tentativas de dissolução nos casos do Líbano, El Salvador, Nicarágua e Sudão, para não citar o Paquistão, que se dividiu em dois depois que Bangladesh declarou sua independência graças, principalmente, aos recursos militares de origem indiana.

O colapso da União Soviética, que reduziu radicalmente a ameaça de guerra nuclear mundial, renovou a possibilidade de conflito e guerra entre os Estados integrantes da ex-URSS. O conflito armado entre Armênia e Azerbaijão, e a intensificação das tensões entre a Federação da Rússia e a Ucrânia, são ilustrativos dessa consequência. A desagregação do império soviético também levou à divisão pacífica da Tchecoslováquia em uma República Tcheca e a Eslováquia. Se é possível dizer que a Guerra Fria ajudou a forjar o Estado iugoslavo, seu fim dissolveu qualquer resquício de integração — fruto do medo

de uma intervenção externa — que, provisoriamente, tenha unificado grupos étnicos historicamente antagônicos. Terminada a Guerra Fria, as instituições internas do Estado iugoslavo não foram capazes de suportar as pressões pela autodeterminação nacional, expansão territorial e pureza étnica. Estas provinham de uma geração de novos líderes nacionais a quem faltava a estatura de Tito, sua habilidade diplomática e seu compromisso inabalável com a manutenção da unidade do país. O princípio da autodeterminação, que parecia estar sob controle do sistema vestfaliano de soberania do Estado, novamente desafiava a paz internacional.¹⁵ Trata-se de uma norma universalmente reconhecida como profundamente antagônica ao princípio da soberania estatal e ao sistema de Estados-nação que lhe deu origem.

A criação de um grande número de Estados independentes e a experiência do comportamento deplorável dos regimes totalitários, durante e após o período entreguerras, tiveram o efeito paradoxal de sensibilizar os líderes e as populações para várias dimensões do dilema da segurança que, até então, haviam sido desprezadas ou negligenciadas. A crônica sangrenta da descolonização e a desastrosa criação de Estados que se seguiu, as experiências do holocausto no governo de Hitler, dos *gulags* sob Stalin, da revolução cultural de Mao e dos campos de extermínio de Pol Pot, inspiraram a construção de padrões mais elevados de segurança e a atribuição ao Estado da responsabilidade de respeitá-los. Tornava-se, então, cada vez mais claro que, não obstante as demandas de autonomia e soberania nacional, tanto os Estados mais fortes quanto os mais fracos eram uma ameaça às suas sociedades civis. Estados fortes e centralizados ameaçavam violar as liberdades civis e os direitos humanos de seus cidadãos; Estados mais fracos eram incapazes de protegê-los contra agressões internas e externas.¹⁶ Myanma (a antiga Burma), a Alemanha nazista, a União Soviética de Stalin e a China de Mao são bons exemplos do primeiro problema; a dissolução do Estado na Somália e a guerra tribal em Ruanda ilustram o segundo. As ações predatórias do Estado do Zaire, demasiadamente fraco para proteger o povo, mas forte bastante para saqueá-lo, sugere que ambos os males podem afligir um povo vitimizado. Alguns movimentos sociais e regimes transitórios como o Khmer Vermelho, no Camboja, que inicialmente gozou de uma certa legitimidade por se opor ao governo imperial e à intervenção estrangeira, deixaram claro que, em nome da autodeterminação, crimes mais hediondos do que os do regime imperial anterior podiam ser cometidos contra o povo por uma facção no poder.

A ameaça à vida do indivíduo e do grupo, às liberdades civis e aos direitos humanos — proveniente quer de um Estado fraco, quer de um Estado forte — amplia nossa percepção do teor das ameaças à segurança internacional com que se defrontam os povos do mundo inteiro, além das guerras civis e externas. Mas é preciso reconhecer, desde logo, que, perto destas últimas, o primeiro

campo da questão da segurança parece ser menos preocupante para as populações dos países industrializados, a julgar pelo montante de recursos mobilizados para lhes fazer frente e a despeito da força das pressões morais sobre as consciências que o testemunho das violações de direitos humanos e liberdades políticas em países muito longínquos acarreta. Nas democracias, as pessoas não se inclinam muito a aceitar a intervenção nos assuntos de outros Estados, mesmo diante da ampla divulgação de violações de direitos humanos em larga escala. Essa probabilidade é maior quando um Estado vizinho dispõe de uma poderosa capacidade militar, como sugere a intervenção americana no Haiti. De resto, tais intervenções são provavelmente motivadas por outros propósitos e interesses, além da simples punição de direitos humanos violados e a institucionalização de processos democráticos de governo.

No Haiti, por exemplo, entre os motivos que explicam a intervenção americana para derrubar a ditadura militar, estava a intenção de deter a imigração ilegal de haitianos para os Estados Unidos e a tentativa de evitar embaraços na devolução de pessoas que arriscavam a vida em um barco para fugir da opressão e da miséria em seu país. Esses objetivos menos nobres tinham pouco a ver com algum empenho em punir violações dos direitos humanos, causa oficialmente declarada para o envio de tropas americanas à Ilha. Deve-se notar, também, o comedimento dos Estados Unidos logo após o massacre da praça de Tiananmen, sua rápida retirada da Somália, depois que 18 fuzileiros navais foram mortos em um confronto sangrento com os comandos somalianos, e sua conduta cautelosa em relação a interferir na guerra civil em Ruanda. A mesma relutância dos Estados Unidos em intervir apenas para deter o prosseguimento de violações dos direitos humanos pode ser observada no caso da Iugoslávia. Até recentemente, o presidente Clinton não estava convencido da conveniência de empregar os aviões da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), de oferecer a mediação das autoridades americanas ou de manter a palavra e aumentar a ajuda econômica e os contingentes das tropas de paz do Ocidente para instaurar algum tipo de paz temporária entre as facções em luta na Iugoslávia. Essas iniciativas pareciam estar relacionadas às ameaças do Congresso americano de suspender o embargo à venda de armas, deixando ao relento as tropas de paz anglo-francesas, à generalização das críticas à inoperância administrativa do governo, à proximidade das eleições presidenciais, que provavelmente colocarão em debate o desempenho do governo na Iugoslávia e, o que é mais crítico, ao êxito dos exércitos da Croácia e da Bósnia, que persuadiram os sérvios bósnios a adotar uma postura mais conciliadora no tocante às negociações.

Esta breve exposição da evolução dos problemas de segurança interestatais, domésticos e humanitários traz elementos de contribuição para a nossa análise. Recomenda uma definição de segurança que, de certo modo, ainda

esteja associada com a ameaça ou o emprego da força na resolução de conflitos entre países. A opinião de alguns analistas de que o conceito de segurança deveria ser estendido para incluir quase todos os assuntos de interesse humano, parece injustificável, embora bem-intencionada. Os problemas vinculados à contenção dos efeitos perniciosos do emprego da violência e da força são tão grandes e tão complicados, o leque de soluções tão complexo e especializado, pelo menos nas primeiras fases, que há razões para adotar uma conceituação ampla, mas não necessariamente tão geral quanto querem alguns analistas.

O conflito e a guerra entre Estados continuam sendo problemas graves, embora sua importância relativa venha se reduzindo; a possibilidade de uma guerra mundial parece remota; a segurança regional apresenta-se agora como o problema mais básico e mais urgente. Nesse nível, o conflito interno, a guerra civil e a destruição do Estado são perigos visíveis e atuais. Quem sabe se, com o enraizamento de normas universais de direitos humanos no pensamento e nos valores dos diferentes povos, a proteção desses direitos e o processo de democratização a eles associado passem a ocupar uma posição central nas questões da segurança internacional. Hoje, esses valores e normas são seguramente mais importantes do que foram um século atrás; no futuro, sua relevância tenderá a crescer como preocupação geral de segurança dentro dos Estados e entre suas futuras fronteiras.

Esses problemas compõem uma pauta temática suficientemente ampla para sustentar um debate sobre a segurança sem que haja necessidade de sobrecarregar o conceito e, portanto, prejudicar a busca de soluções práticas e viáveis que dêem conta do conflito, da violência, das ameaças de coação e da guerra. Limitando o conceito de segurança a essa agenda restrita, embora rica e complexa, que extrapola em muito as noções tradicionais,¹⁷ cabe fazer uma ressalva: não se quer dizer com isso que apenas as soluções militares, ou as formas de coação compensatórias, gozam de um *status* privilegiado — ou tenham sido sempre viáveis — como respostas aos dilemas que acabamos de descrever. Limites de espaço impedem-me de aprofundar este ponto crucial. Basta dizer que, como se verá adiante, o movimento em direção à paz na Europa e no Oriente Médio — que significa passar da coação para a cooperação consensual — somente poderia ter sido iniciado por meio de uma combinação de mecanismos e estratégias, militares e não militares, lição que bem poderia ser aplicada a outras regiões do mundo.

A Regionalização da Segurança Internacional

A convergência de vários fatores em jogo após o fim da Guerra Fria sugere que, no futuro imediato, a maior parte dos problemas de segurança que o

mundo deverá enfrentar ocorrerá no âmbito regional. O primeiro e mais importante desses fatores é que a Guerra Fria e a estrutura bipolar de competição entre os Estados Unidos e a ex-União Soviética atenuaram os incentivos, até então poderosos, que levavam Washington e Moscou a globalizar os sistemas regionais de segurança. De um lado, cada uma das potências rivais buscava formar uma clientela de Estados-satélites na luta para ganhar preponderância sobre a outra, ou para evitar o apoio de um novo Estado à parte contrária, ou ainda para impedir a mudança de um parceiro em uma antiga aliança, como sucedeu no Leste Africano. A intervenção para socorrer Estados-satélites, ou grupos revolucionários, incitava ambos os lados a enviar armamentos e mesmo tropas para ajudar seus respectivos aliados. Por outro lado, com a continuação da Guerra Fria e à medida que o excesso de satélites ameaçava arrastar as superpotências para um confronto direto, com riscos de desencadear uma escalada das hostilidades e um conflito nuclear, os dois principais adversários intervieram para circunscrever o conflito ao âmbito regional. O resultado foi um jogo complexo de conflito e cooperação que favoreceu a criação de uma série de equilíbrios regionais articulados de modo compatível com os interesses da segurança de um ou outro dos rivais mundiais, ou de ambos simultaneamente.¹⁸

Nenhum desses incentivos contraditórios — buscar aliados e socorrê-los ou reprimi-los — está hoje presente na mesma escala em que estiveram durante a Guerra Fria. O declínio da tendência mundial ao intervencionismo que, se não está de todo extinta, é hoje visivelmente menos acentuada, introduz o segundo fator a apoiar a tese da regionalização dos problemas de segurança. No plano local, os países rivais têm atualmente menos motivos de preocupação com a possibilidade de que potências estrangeiras venham a lhes interceptar os esforços para defender seus interesses de segurança como bem lhes parecer. Slobodan Milosevic teve condições de fundar um Estado sérvio à custa da nação iugoslava. Belgrado pagou caro pelo apoio à independência dos sérvios da Bósnia por causa das sanções econômicas impostas pelas Nações Unidas, mas sua intransigência não chegou a causar em momento algum uma reação suficientemente forte do Ocidente para ameaçar a sobrevivência desse remanescente Estado iugoslavo. Da mesma maneira, até recentemente os sérvios da Bósnia também não haviam enfrentado uma séria ameaça à sua segurança, nem aos objetivos territoriais, ou às pretensões de constituir um Estado; as dificuldades que os constrangiam decorreram menos do bombardeio da OTAN do que das vitórias em terra das tropas croatas e dos muçulmanos bósnios.

Se inimigos regionais aguerridos têm hoje razões de sobra para supor que uma intervenção militar externa ou é pouco provável ou não será capaz de obstruir-lhes os passos na tentativa de concretizar, pela força, seus objetivos

políticos e de segurança, também os alvos de sua agressão devem ter como certo que receberão menos apoio hoje para derrotar os adversários locais do que teriam recebido na época da Guerra Fria. Os muçulmanos bósnios tiveram de aprender essa lição pelo caminho mais duro, apesar das inúmeras insinuações e promessas de intervenção ocidental a seu favor. O embargo à venda de armas continua vigorando para todas as partes em conflito, embora os mais atingidos sejam os muçulmanos bósnios, e não os sérvios bósnios ou Belgrado.

Da mesma forma, os Estados Unidos também se recusaram a intervir a favor da oposição xiita e curda ao governo de Bagdá, derrotado na Operação Tempestade no Deserto, enquanto, por outro lado, encorajavam esses grupos à rebelião. Essa mesma atitude contemporalizadora pode ser detectada no programa de Parceria para a Paz, patrocinado por Washington, que, de um lado, procura atender às demandas dos países da Europa Oriental por garantias de segurança contra um suposto renascimento do nacionalismo russo, e, de outro, abre a possibilidade de que a Rússia participe da definição dos esquemas de segurança válidos para os países integrantes do antigo Pacto de Varsóvia.¹⁹

Terceiro, a simples redução da ameaça de guerra mundial acarretou uma diminuição proporcional do interesse do Ocidente na fiscalização do resultado dos conflitos regionais, por mais lamentável que tenha sido a tragédia humana e material envolvida (veja-se o caso da Iugoslávia, o desastre da Chechênia e o estúpido massacre em Ruanda). Como sugerem alguns,²⁰ o resultado desses conflitos locais não parece ter tido nenhum impacto fundamental sobre a segurança das potências ocidentais que emergiram vitoriosas da Guerra Fria. De fato, a incompetência demonstrada pelos militares russos na repressão do levante da Chechênia (ainda em estado latente) reforça a convicção do Ocidente de que os militares russos não são capazes de fazer valer seu poder fora do país; falta-lhes disposição para o combate, liderança competente, direção política firme e coerente e respaldo popular, além de armamentos adequados, para se tornarem uma ameaça imediata ao Ocidente. Portanto, mesmo que um governo nacionalista e expansionista viesse a tomar o poder em Moscou, não teria os meios necessários (com a ressalva dos armamentos nucleares) para colocar seriamente em risco a segurança do Ocidente. A China teria condições de desafiar o sistema de segurança ocidental — pelo menos no Nordeste Asiático —, mas não agora que ela acabou de se lançar na rota do desenvolvimento econômico e das reformas de mercado, cujo êxito depende mais de uma *détente* do que do incitamento às tensões e ao conflito geopolítico. De resto, as Forças Armadas chinesas ainda têm um baixo nível de treinamento e sofisticação tecnológica e uma limitada capacidade de impor seu poder militar no exterior.

Em quarto lugar, há um crescente pessimismo entre os integrantes do sistema ocidental dominante quanto ao êxito de uma intervenção em um conflito regional, ainda que houvesse vontade e fosse empregado todo o

impressionante aparato militar e todo o poder econômico de que dispõem. A intratabilidade das rivalidades arraigadas recomenda cautela contra uma interferência apressada em situações difíceis. Uma intervenção militar maciça, na escala da Operação Tempestade no Deserto, poderia muito bem pôr um fim à luta na Bósnia, mas dificilmente levaria à paz sem que houvesse um acordo político entre os inimigos regionais. Há razões para acreditar que essa posição é excessivamente moderada, haja vista o sucesso do processo de paz em curso no Oriente Médio, mas há também muitos motivos que recomendam uma conduta de prudente moderação quando não estão presentes condições capazes de atenuar um conflito entre inimigos tradicionais. A experiência do antagonismo entre gregos e turcos, no interior da OTAN, torna patente as enormes dificuldades envolvidas em refrear, quanto mais resolver, conflitos até mesmo entre notórios aliados.

Quinto, a observação de Tocqueville sobre as democracias também é aplicável à explicação da persistente relutância das grandes potências da coalizão ocidental em intervir e, por conseguinte, em dar uma dimensão mundial a conflitos regionais, mesmo que seja para tentar contê-los ou reprimi-los. As populações democráticas, finalmente liberadas do peso de meio século de Guerra Fria e envolvidas com graves problemas econômicos e sociais em seus próprios países, não se entusiasmam muito pela idéia de empenhar sangue e recursos para ajudar outras nações, cujo conflito não parece ter muito a ver com seus interesses de segurança ou com sua própria sobrevivência. Há também uma clara assimetria na avaliação dos custos e benefícios políticos da intervenção externa entre os líderes democráticos. Como George Bush teve de aprender a duras penas, em 1992, até mesmo os grandes êxitos de política externa, como a Guerra do Golfo, são de curta duração como trunfos eleitorais. As eleições ainda são ganhas e perdidas em casa, em torno de questões locais, principalmente agora que as ameaças externas não são tão evidentes nem tão urgentes.

Por último, as doutrinas de estratégia militar predominantes, especialmente nos Estados Unidos, colaboram com essas restrições políticas, econômicas e psicológicas para aconselhar cautela nas decisões de intervir em um conflito regional. Depois da experiência do Vietnã, os militares americanos resistem à idéia de mandar tropas para o exterior, a não ser que algumas precondições quase impossíveis sejam atendidas. Primeiro, deve ser preparado um plano de saída — um *end game* —, antes de se autorizar o emprego de ativos militares americanos, para justificar as inevitáveis perdas de material e pessoal. Segundo, a opinião pública americana deve estar totalmente mobilizada em apoio à intervenção militar. Terceiro, deve ser posta em ação uma força militar esmagadora para garantir o controle americano do território local

e das facções em luta. E, quarto, o comando das forças americanas deve permanecer submetido ao estrito controle político e militar dos Estados Unidos.

Essas condições são tão difíceis de satisfazer que tornam impeditiva uma opção militar. A maior parte dos problemas de segurança aparecem envoltos em tamanha incerteza que essas condições, na prática, funcionam como argumentos dissuasivos das propostas de intervenção. Foi o que aconteceu inclusive no caso da Somália, onde uma série de fatos demonstram que a interferência americana teve efeitos positivos na redução da miséria em que vivia a população por causa da fome e da guerra civil. É difícil imaginar *end games* plausíveis quando há um problema urgente de segurança que exige alívio imediato — veja-se o massacre de centenas de milhares de civis em Ruanda. Na ausência de uma liderança forte, o apoio popular pode não ser rapidamente mobilizável, principalmente nas atuais circunstâncias em que prevalece a moderação por causa das eleições e a atenção das pessoas está totalmente voltada para os problemas socioeconômicos do país. Uma proposta de intervenção militar proveniente da liderança do governo poderia suscitar um acirrado debate partidário. Controlar o território local apenas pela força é uma condição freqüentemente difícil de ser satisfeita, porque, como se viu nos casos da Somália e da Iugoslávia, as forças militares estrangeiras podem estar engajadas na negociação de acordos políticos com as facções locais, mesmo que tentem lhes impor uma solução para acabar com a guerra. Freqüentemente, intervenções desse tipo envolvem esforços multilaterais e a necessidade de transigir com os aliados acerca dos termos do controle militar das operações e de uma saída política.

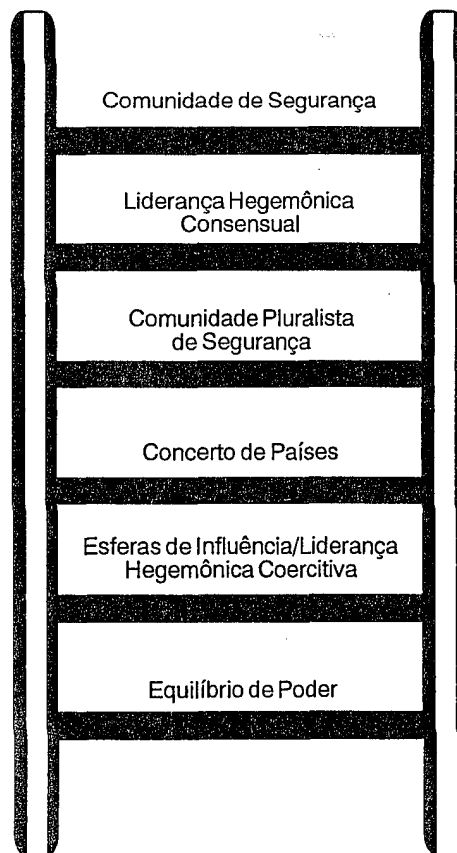
A Diversidade dos Sistemas de Segurança Regional

Se a regionalização da segurança parece ser a tendência do futuro, como se chegará a esse futuro? A primeira e mais geral observação que se poderia fazer é que cada região é diferente da outra. Melhor dizendo, os problemas de segurança que afetam uma região são configurados por diferentes fatores históricos, geográficos e ambientais, pela divergência das necessidades de segurança em jogo, pela diversidade dos atores envolvidos (cuja capacidade militar é muito variável), pelo caráter específico dos eixos de conflito que definem a estrutura do complexo local de segurança e por sistemas especialmente construídos para enfrentar os problemas dos inimigos no plano interno do Estado e entre Estados. A ênfase atribuída à diferenciação não implica dizer que não se possa comparar regiões, nem que métodos comuns de análise não possam ser utilizados para definir questões de segurança e para arquitetar soluções aplicáveis a mais de uma região. Se os instrumentos de análise são

potencialmente comparáveis entre si, as soluções não o são. Um exame rápido dos complexos regionais de segurança evidencia esse truísmo.

Como sugere a Figura 1 é possível identificar pelo menos seis tipos de sistemas de segurança que, isolados ou em combinação, abordam os problemas que se antepõem à interação regional dos países. Esses seis sistemas podem ser, grosso modo, diferenciados e hierarquizados pelo grau em que os Estados e as populações de uma região se dispõem a resolver suas divergências e administrar suas relações de interdependência por meio de ajustes pacíficos e negociações, em vez da ameaça de coação e do uso da força. Os seis esquemas incluem: (a) uma comunidade de segurança; (b) uma liderança hegemônica consensual; (c) uma comunidade pluralista de segurança; (d) um concerto de países (especialmente grandes potências); (e) um acordo baseado em esferas de influência juntamente com uma liderança coercitiva hegemônica; (f) múltiplas variantes de equilíbrio de poder.

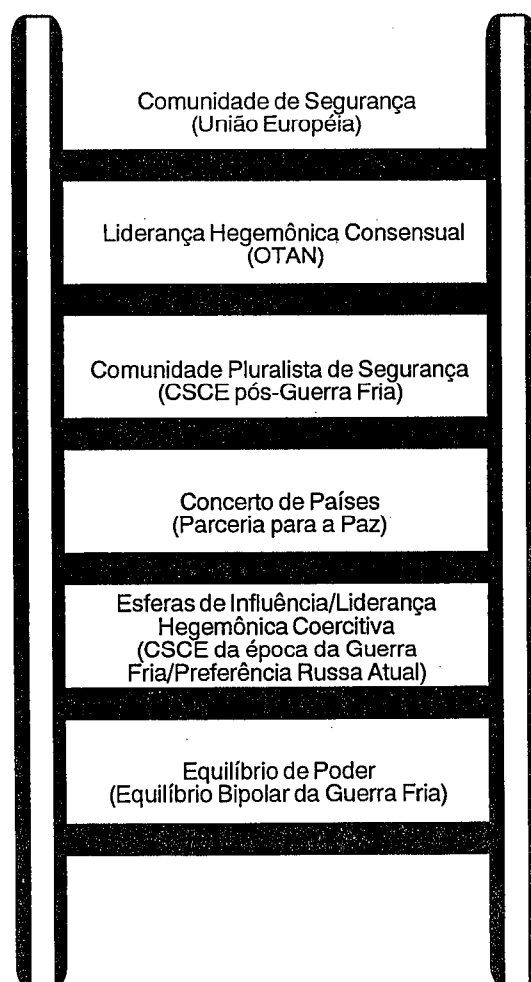
Figura 1
Sistemas de Segurança Regional



O Complexo Europeu de Segurança

A Figura 2 torna mais claras essas seis abordagens, sugerindo que todas estão atualmente em prática no complexo de segurança europeu. A esses modelos acrescentam-se sistemas universais (principalmente as Nações Unidas) e instrumentos e mecanismos não militares de importância decisiva, como é o caso da União Europeia (UE). A Europa é, sem dúvida, a região do mundo mais avançada no que diz respeito ao número de sistemas de segurança em experiência para definir as relações entre povos tão diversos e tão litigantes quanto os que ocupam a extensa região que vai das Ilhas Britânicas, no oeste, à Federação da Rússia, no leste, e que incorporam a participação ativa dos Estados Unidos em seus acordos de segurança.

Figura 2
Complexo de Segurança Europeu



Comunidade de Segurança — Karl Deutsch²¹ define uma comunidade de segurança como aquela em que seus integrantes compartilham valores fundamentais e adaptam seu comportamento a princípios, normas e instituições comuns e a processos conjuntos de decisão em nome de um convívio pacífico. A União Européia preenche tais requisitos e, nesse sentido, é uma comunidade de segurança. Com a aprovação do Tratado de Maastricht, os países da UE estão empenhados não só no desenvolvimento e na expansão de uma economia integrada capaz de atender a seus 350 milhões de habitantes (aos quais em breve serão agregados vários Estados neutros), como também na criação de uma política monetária e de um sistema bancário unificados, de uma moeda exclusiva e de uma política interna e um sistema de segurança únicos. Os Estados Unidos têm sido o principal veículo de encaminhamento de soluções para a rivalidade franco-alemã, que mergulhou a Europa e o mundo em duas guerras mundiais. A proposta de um exército europeu, a ser criado em torno do Eurocorps, simboliza e institucionaliza o comprometimento dos Estados europeus com a renúncia ao uso da força e a formação de uma opinião comum, semelhante a que rege sua política comercial, no relacionamento com o restante do mundo.

A União Européia, porém, está longe de constituir-se em uma organização para a segurança coletiva.²² Como o caso da Iugoslávia demonstra, os Estados europeus estão muito divididos no tocante às políticas a adotar em relação a esse conflito. A Inglaterra e a França mantêm tropas de paz na região sob o comando das Nações Unidas. A Alemanha, que precipitou a declaração de independência dos servos e dos croatas, ao reconhecer a Bósnia-Herzegovina, está impossibilitada de assumir um papel militar de maior relevo nessas operações em virtude das antigas animosidades causadas pela ocupação nazista na Iugoslávia durante a Segunda Guerra. A Grécia entrou em conflito com a Macedônia por causa das suas pretensões de independência. A Itália ainda alimenta queixas contra a Iugoslávia a respeito de Trieste. Os Estados menores e os neutros, como a Irlanda (a que se juntarão brevemente a Suécia, a Finlândia e a Áustria), têm pouco gosto pelas intervenções militares, ainda mais quando se trata de lugares distantes. À medida que a UE for crescendo, devendo abarcar o Leste Europeu por volta do final do século, as perspectivas de que venha a se desenvolver um sistema comum de defesa e de política externa se tornarão cada vez menos animadoras e mais sombrias.

A OTAN complementa a comunidade de segurança européia e estende a aliança pacífica para incluir os Estados Unidos. Todavia, ela também não passa no teste de adequação a uma comunidade de segurança, pois inclui pelos menos dois membros, a Grécia e a Turquia, que já entraram em guerra entre si. Aliás, uma das funções implícitas da aliança é que a OTAN, sob a liderança dos Estados Unidos, controle e vigie o extremo sul do Continente e faça a intermediação, ou o bloqueio, dos conflitos entre aliados, antes que se

iniciem. A Alemanha é alvo, *soto voce*, da mesma função, um imperativo de segurança cuja importância tem crescido com o término da Guerra Fria. Nessas condições, os Estados Unidos atuam no sentido clássico de um país hegemônico. Isso não implica, necessariamente, impor o poder militar americano sobre os aliados; ao contrário, supõe o exercício de uma função de liderança que não pode ser desempenhada por nenhum dos demais membros da aliança. Precisamente essa função de liderança é que está em jogo nos esforços tardios dos americanos, atualmente em curso, para pôr fim à crise iugoslava. As intervenções da Inglaterra e da França mostraram-se ineficazes; suas tropas quase sempre serviram mais como escudo protetor do que como bloqueio às agressões, particularmente quando estas partiam das forças dos sérvios bósnios. Os objetivos declarados dos dois países eram minimizar a perda de vidas, organizar abrigos seguros para a população civil e acabar com o problema da pureza étnica. Apesar de bem-intencionadas, essas intervenções produziram resultados frustrantes, que acabaram por lançar descrédito sobre as tropas de paz tanto européias quanto da própria ONU.

Comunidade Pluralista de Segurança — de um outro ângulo, os europeus também contam com o modelo de uma comunidade pluralista de segurança (CPS) para fazer frente a seus inúmeros dilemas. Uma CPS consiste, basicamente, de um grupo de países empenhados em estabelecer relações pacíficas entre si. Em princípio, não há divergências fundamentais que os separem, embora possam não compartilhar os mesmos regimes políticos ou os mesmos valores. Concordam, porém, em resolver suas diferenças pela via pacífica. Quanto aos países de fora da comunidade, os membros da CPS podem assumir outras atitudes, até mesmo de hostilidade. Nem sempre é fácil isolar e proteger a CPS da ocorrência desses desvios. O principal mecanismo institucional de exercício de concretização desse modelo na Europa é a Organização para a Segurança e Cooperação Européia (OSCE). Criada para legitimar e dar estabilidade à divisão da Europa estabelecida pelos acordos de Helsinque, de 1975, a Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) vem adquirindo uma feição mais estruturada como mecanismo de articulação dos problemas da segurança pan-européia, com o acréscimo de uma secretaria e algumas pequenas funções na resolução de conflitos e crises.²³

Teoricamente não há necessidade de uma estrutura organizacional complexa para que uma CPS funcione, pois seus membros não pretendem se agredir mutuamente e há uma confiança recíproca nas declarações de propósitos pacíficos de cada um deles. O suposto básico de intenção pacífica e de bom comportamento de todos os países é, no entanto, extremamente tênue, haja vista a crise da Iugoslávia. Destituída da capacidade militar da OTAN e composta por todos os países da Europa, a OSCE mais espelha do que confronta os dilemas de segurança que assolam o Continente. A Organização

não pode tomar nenhuma atitude efetiva com relação a um país que decida descumprir a promessa de não usar a força. Esta é uma grande preocupação dos Estados da Europa do Leste diante da possibilidade de ressurgimento do nacionalismo russo, o que bem aponta para os limites de um sistema de segurança desse tipo.

Concerto de Países — essas preocupações estimulam a busca de uma fórmula intermediária entre uma comunidade de segurança e uma CPS, de um lado, e os desacreditados modelos de equilíbrio de poder, de outro. Estes têm como meta integrar a Rússia em um complexo europeu de segurança mais estável e pacífico. Uma alternativa é voltar à solução de Viena, criando um concerto de países, com base na hipótese de que a Federação da Rússia realize as reformas econômicas e se democratize. Mas a tentativa de pôr em prática essa fórmula, levanta uma série de graves problemas. Em primeiro lugar, as dificuldades associadas às reformas econômicas e políticas nos países da ex-União Soviética ainda não foram superadas e há remotas probabilidades de que venham a ser solucionadas, apesar dos progressos desiguais que vêm sendo obtidos por toda a região. Mais grave é o fato de que, no atual período de transição, o sentimento nacionalista interno tem-se tornado cada vez mais forte e intransigente na objeção a qualquer suspeita de subordinação da Rússia ao Ocidente e, principalmente à hegemonia americana, por mais que se insista nas intenções pacíficas. Refletindo esse sentimento nacional, Moscou concordou em participar das discussões do programa de Parceria para a Paz, mas resiste a qualquer sugestão de que as garantias de segurança da OTAN sejam estendidas à Europa Oriental. Isto seria interpretado como uma aliança contra a Rússia, não como um movimento para integrar o país em um concerto de nações. Da mesma forma, a OTAN mostra pouca disposição para admitir tão cedo a entrada da Rússia na Organização. O recente fracasso das propostas para incluir a Rússia nas forças de paz na Iugoslávia, sob o comando da OTAN, sugere os limites de um concerto de países como instrumento de segurança europeia no mundo pós-Guerra Fria.

Esferas de Influência e Equilíbrio de Poder — o fracasso até agora registrado de integração da Rússia como poder reconhecido no complexo de segurança da Europa reacende a possibilidade de uma volta à política de esferas de influência gravitando em torno de um sistema clássico de equilíbrio de poder. Os países europeus e suas elites dirigentes, inclusive os integrantes do antigo Pacto de Varsóvia, parecem nutrir uma grande antipatia pelo retorno a essa solução. O governo russo, contudo, parece fixado na idéia de fazer com que os países ocidentais reconheçam os “interesses e responsabilidades especiais” da Rússia perante as antigas repúblicas irmãs e o Leste Europeu. Moscou também tentou, sem sucesso, fazer com que as Nações Unidas ou a OSCE reconhecessem sua intervenção na Geórgia, Tadjiquistão e outras áreas

de seu antigo domínio na Europa Oriental como operações destinadas à preservação da paz. Mas essas iniciativas parecem ter um quê de insinceridade aos olhos de vários de seus antigos aliados e nações subordinadas da região, especialmente os países bálticos. Essa desconfiança tem algum sentido, haja vista a brutal e desastrosa repressão de Moscou ao levante da Chechênia.

A relutância de muitos países europeus e dos Estados Unidos em aceitar uma política de “esferas de influência”, que, por sinal, foi admitida, embora condicionalmente, quando foram assinados os acordos de Helsinque, indica uma ojeriza generalizada pela retomada das práticas autodestrutivas de equilíbrio de poder como a única maneira de enfrentar os problemas de segurança da Europa. Isto não significa, porém, que tal possibilidade tenha sido totalmente abandonada. A oposição da Rússia à OTAN e sua extensão para a Europa Oriental é vista nos termos clássicos do equilíbrio de poder. Conforme já observamos, prender a Alemanha em uma rede de organizações multilaterais também é entendido como uma solução para as tentativas de equilíbrio de poder anteriores e fracassadas, de controlar o Estado alemão. Entretanto, ainda existe um acordo tácito, não declarado, entre os antigos aliados da Segunda Guerra Mundial, no sentido de que seu poder militar nacional funciona como um seguro contra o possível ressurgimento do poder da Alemanha (e da Rússia). A França e a Inglaterra procuram preservar sua força nuclear, sugerindo que nenhum dos dois países está disposto a abrir mão, pelo menos não mais do que os Estados Unidos ou a Rússia, de meios nacionais para garantir seus interesses de segurança. Os franceses dão tanto valor às suas forças nucleares — a despeito da afirmação de alguns analistas de que estas vêm perdendo importância²⁴ —, que estão dispostos a desafiar a ira da opinião pública mundial e as sanções impostas pelos países fronteiriços aos locais das explosões, no sul do Pacífico, a fim de reiniciar os testes subterrâneos que visam aperfeiçoar seu arsenal. As armas nucleares francesas podem ser vistas como uma decorrência dos velhos temores de um ressurgimento da Alemanha, agora armada com equipamentos nucleares. Embora este cenário seja, no momento, improvável, alguns analistas consideram-no possível, uma consequência inevitável do conflito interestatal e de um sistema anárquico de Estados-nação que fomente a adoção por seus membros de políticas de segurança independentes.

Em resumo, pode-se descrever a Europa como um vasto campo de experiências — um laboratório, se assim quiserem — para regimes de segurança especialmente desenhados para atender a necessidades peculiares, embora diversas. Essa proliferação de idéias e sistemas não deixa de causar problemas. O conceito de equilíbrio de poder não se harmoniza com a noção de uma comunidade de segurança. Os requisitos institucionais desta última também contradizem a descontração das hipóteses de automaticidade im-

plícitas na idéia de uma comunidade pluralista de segurança. Garantias institucionais e decisão conjunta na formulação de políticas de segurança não fazem parte de um modelo de CPS. O concerto de países, por outro lado, contém a flexibilidade e o atrativo do tipo de “equilíbrio” que trouxe uma “longa paz” à Europa no século XIX, mas se vier a se converter em um sistema de “esferas de influência” e em conflitos sobre as fronteiras dessas esferas entre os grandes países, não estaria à espreita a mesma política do equilíbrio de poder? A trajetória desses últimos modelos tem sido muito inconsistente. Além de um passado dúbio, essas fórmulas se contrapõem às noções prevalecentes de legitimidade, como a União Soviética compreendeu em suas relações com os países bálticos. Uma tentativa de determinar as esferas de influência poderia também obstar a livre circulação de idéias, pessoas e mercadorias através das fronteiras dos Estados. Os movimentos descendentes na escala da segurança, como se pode verificar na Figura 1, no sentido das esferas de influência e de formação de regimes de equilíbrio de poder, certamente representariam um passo em direção à instalação de uma ordem primitiva de segurança. Isto seria um retrocesso drástico do ponto de vista do progresso já alcançado no desenvolvimento de sistemas de segurança mais complexos e maduros de que necessitam as populações da Europa.

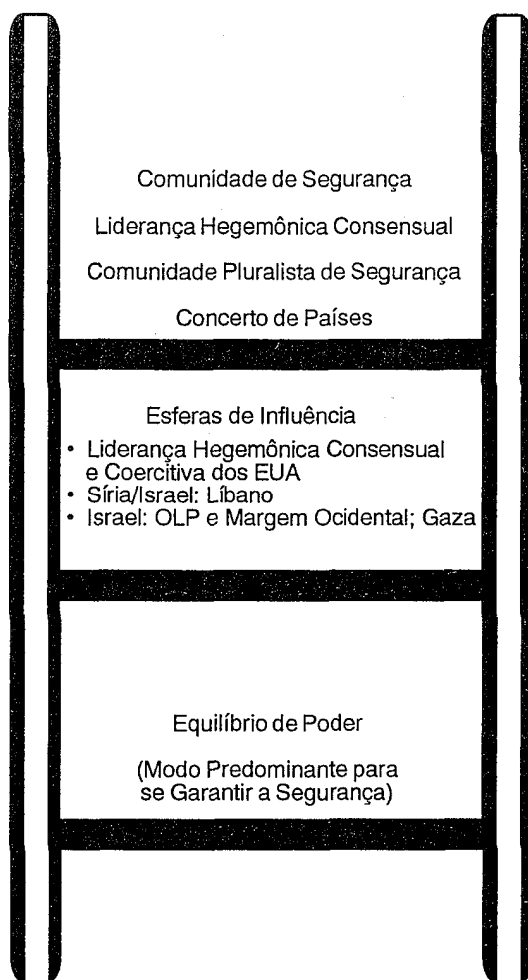
O Complexo de Segurança do Oriente Médio

O Oriente Médio parece ajustar-se, basicamente, a um regime que inclui várias situações de equilíbrio de poder, difíceis de resumir. Os países envolvidos na região, incluindo novamente os Estados Unidos, não se inclinam muito a confiar nos propósitos pacíficos associados a uma comunidade de segurança ou a uma comunidade pluralista de segurança. Mas o tipo de equilíbrio de poder prevalecente na região, especialmente entre Israel e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP), eixo central do conflito no Oriente Médio, tem sofrido alterações fundamentais durante os últimos 50 anos. A maturidade do sistema vigente na região não pode ser comparada ao ajuste pacífico que rege as relações na União Européia, principalmente entre França e Alemanha. Mas os acordos bilaterais assinados entre Israel, Egito e Jordânia, mais os acordos de setembro de 1995 para conceder autonomia aos palestinos da Cisjordânia, fazem crer que pelo menos alguns setores do complexo de segurança da região estão superando a política de equilíbrio de poder que melhor descreve as relações entre Israel e Iraque e entre Israel e Síria.

A Figura 3 sugere que o longo processo de consolidação e institucionalização da cooperação consensual na solução dos conflitos no Oriente Médio, acompanhando o sucesso da União Européia, está apenas começando. O complexo de segurança da região ainda está em um nível baixo de maturidade.

Foram dados apenas os primeiros passos. A dificuldade para dar outros passos decorre da falta de pontos de apoio, que são ainda muito mais hipóteses do que possibilidades reais proporcionadas pelo futuro imediato.

Figura 3
Complexo de Segurança do Oriente Médio



Durante mais de meio século, israelenses e palestinos fizeram pouco mais do que rotinizar — para não dizer ritualizar — seu conflito. Até pouco tempo atrás, o empenho de outros países, especialmente os Estados Unidos, para elevar o conflito na escala dos sistemas de segurança regional, vinha sendo constantemente frustrado. Com exceção do acordo entre Egito e Israel, assinado no fim da década de 70, esses esforços se voltavam basicamente para conter a rivalidade, mais do que para resolvê-la. O reconhecimento mútuo entre as partes litigantes do direito de existir e da legitimidade de cada

uma e o minucioso acordo recentemente estabelecido para conferir autonomia aos palestinos na Cisjordânia, que se estendeu por mais de 400 páginas de especificações detalhadas, dão uma boa idéia dos progressos já alcançados na superação de uma prática de desmentidos que encobria uma luta de morte.

Mas é preciso chamar a atenção para as grandes diferenças entre a Europa e o Oriente Médio no que diz respeito ao impacto de fatores sistêmicos de fomento à paz. Essas diferenças acentuam as dificuldades de se formular uma teoria de segurança coerente que possa ser aplicada em todas as regiões do mundo. Se a Guerra Fria e a ameaça soviética criaram as condições necessárias para a reconciliação franco-alemã, o inverso se deu na construção de uma paz duradoura no Oriente Médio. A Guerra Fria e a competição entre Estados Unidos e União Soviética tiveram o efeito de acirrar a estrutura de hostilidades internas na região. Atualmente, em lugar de as grandes potências constituírem o eixo do conflito regional, a hegemonia norte-americana é que vem ganhando ascendência. Os Estados Unidos assumem ora o papel de força hegemônica consensual na região, ora de força coercitiva. Este último papel foi exercido no esmagamento do exército iraquiano, considerado a quarta maior potência militar do mundo às vésperas da Guerra do Golfo.

Por outro lado, os Estados Unidos também são um poder hegemônico indispensável na região, fornecendo os recursos materiais de apoio ao processo de paz. Egito e Israel, por exemplo, são os maiores receptores de ajuda externa na região, consumindo cerca de metade de todas as transferências. Washington sedimentou também uma imagem de credibilidade como mediador imparcial entre as partes em guerra, o que não é um feito de pouca monta. Os Estados Unidos conquistaram uma reputação de equidade e confiança apesar de sua posição de mediador interessado, que não é de modo algum indiferente aos tipos de regimes de segurança em construção na região após a Guerra Fria. Continuam a se opor à expansão do Iraque, da Síria e do Irã na região; e repelem frontalmente o crescimento do fundamentalismo muçulmano e do terrorismo. Os Estados Unidos também decidiram manter o livre fluxo de petróleo para o Ocidente. Mas esses óbvios interesses econômicos e geopolíticos não impediram que se firmasse um acordo entre os israelenses e a OLP; ao contrário, acabaram por estimular o acordo e encorajar as duas partes a tomarem a si a responsabilidade pela dissolução de suas divergências.

Como se chegou a isso? O fim da Guerra Fria e o colapso da União Soviética privaram a OLP das armas, da ajuda econômica e do apoio diplomático de Moscou e restringiu o acesso dos palestinos aos países controlados pelos soviéticos no Oriente Médio, principalmente a Síria e o Iraque. Antes mesmo da desagregação da União Soviética, Moscou já havia aderido aos países do Ocidente contra o Iraque e a OLP, que adotara uma estratégia errada ao apoiar Saddam Hussein. A criação da Federação da Rússia e sua depen-

dência do Ocidente, excluiu qualquer expectativa razoável de que a OLP, politicamente isolada e em uma posição econômica e estratégica vulnerável, pudesse continuar se opondo ao Estado de Israel.

Os erros da OLP durante a crise do Kuwait enfraqueceram seu poder de barganha diante de Israel e desgastaram sua posição regional — a Organização perdeu o amplo apoio financeiro e econômico dos países produtores de petróleo mais conservadores como a Arábia Saudita. Dessa maneira, tornou-se mais vulnerável às pressões dos Estados Unidos e outros países ocidentais no processo de paz retomado pela administração Bush. As pressões pela paz já não podiam ser abafadas por Riad para sustentar a recusa da OLP aos insistentes apelos dos países ocidentais para que a Organização reconhecesse Israel e aceitasse negociações diretas. As bases de sustentação da posição estratégica da OLP — o apoio militar soviético indireto, a ajuda financeira dos árabes conservadores e a convergência de suas ações diplomáticas favoráveis às pretensões da OLP — haviam desmoronado de um dia para o outro. Os demais aliados árabes, Iraque e Síria, eram apoios instáveis e pouco confiáveis — o Iraque era um país derrotado; a Síria, por sua vez, estava preocupada em evitar a queda de sua própria influência no Oriente Médio após o desastre iraquiano. Nessa situação, a OLP representava para a Síria mais um ônus do que um benefício.

O fim da Guerra Fria também levou Israel a repensar sua estratégia e intransigência diante da OLP. Se o declínio da influência soviética e a derrota dos aliados da OLP fortaleceram a posição de Israel, não havia garantias de manutenção do apoio externo a longo prazo, principalmente dos Estados Unidos. Os americanos estavam cada vez mais envolvidos com seus problemas internos — orçamento, criminalidade, previdência social e economia externa. Mesmo que esse apoio não fosse um problema imediato, persistiam dúvidas sobre a capacidade de Washington colocar à disposição de Israel recursos econômicos e militares para defender sua segurança e favorecer sua posição de barganha; além disso, as condições financeiras da economia israelense eram precárias.

O ataque dos mísseis iraquianos a Israel deixou patente a este país a vulnerabilidade de depender primariamente da deterrência nuclear e convencional para garantir sua segurança e sobrevivência. Os crescentes custos envolvidos na manutenção do controle israelense sobre a região da Cisjordânia e a Faixa de Gaza reforçaram os prognósticos pessimistas quanto a um retrocesso da base de poder de Israel. A *Intifada* representava um constante dreno nas finanças israelenses e uma permanente fonte de preocupação com a segurança. O fortalecimento dos grupos radicais palestinos, como o *Hamas*, e o apoio dos fundamentalistas iranianos aos inimigos de Israel nas comunidades palestinas e islâmicas criavam uma convergência de interesses entre a coalizão que formava o governo trabalhista de Israel e uma OLP

isolada e enfraquecida. Os palestinos tiveram de adotar uma posição moderada no campo árabe por causa da falência da União Soviética e o fim da Guerra Fria, por um lado, e do crescimento do fundamentalismo muçulmano, por outro.

A essas mudanças nos planos mundial e regional das relações de poder, que trouxeram modificações fundamentais no cálculo do conflito entre israelenses e palestinos, somaram-se, ainda, o empenho de outros países, o papel crucial de países estrangeiros na promoção do processo de paz e os incentivos representados pela expectativa de crescimento econômico e desenvolvimento para os dois adversários, caso se chegasse a uma solução de paz. Cada uma dessas dimensões do processo de pacificação justifica um breve comentário, visando identificar os vários atores, os recursos — materiais e intangíveis — e a diversidade das estratégias que precisavam convergir para deslocar o conflito do ponto de impasse em que se encontrava.

Nenhum dos dois antagonistas podia abrir negociações sem que tivesse havido um longo processo de desmitificação da imagem “demoníaca” recíproca que predominava entre as elites e o povo de cada um deles. Esse processo não teve início com o fim da Operação Tempestade no Deserto, e sim muito antes, pelo menos desde a visita do presidente Anwar Sadat, do Egito, a Jerusalém, em 1977. Os acordos de Camp David entre Israel e Egito estabelecidos um ano depois por mediação dos Estados Unidos e a disposição destes para suportar o pesado ônus de garantir o acordo, consolidaram a abertura psicológica criada pela visita de Sadat. Esses acontecimentos e acordos demonstraram que cinco guerras, num prazo de 25 anos, entre inimigos aparentemente implacáveis, não tinham de necessariamente perturbar o processo de paz, caso os líderes de ambos os lados estivessem preparados para assumir os riscos de fazer uma revisão básica em suas relações anteriores, até mesmo à custa do assassinato do presidente egípcio. A amarga experiência de toda uma geração de ver fracassarem seus esforços para dar fim ao conflito, pela tentativa de impor uma solução ao lado contrário, preparou os terrenos psicológico e político, lenta e sutilmente — como sugere William Zartman com sua noção de “impasse doloroso” —, para reverter as percepções hostis, alimentadas pelo ódio total entre os dois lados.²⁵

Outros indícios levam a crer que os dois lados, pelo menos no que diz respeito às pessoas que tinham o controle do processo de negociação, haviam percebido a armadilha em que se tinham enredado e a necessidade de evitar as conseqüências danosas de uma situação prolongada de impasse. As expectativas de que um dos lados viesse a prevalecer sobre o outro haviam diminuído, principalmente porque, por diferentes razões, a posição de barganha das duas partes estava desgastada. Graças à intervenção de um país neutro (a Noruega), ao fato de as negociações diretas entre os principais

interessados terem sido mantidas em segredo, à disposição de cada negociador para assumir os riscos da exposição e crítica por parte dos seus próprios adeptos, tanto no plano interno quanto no exterior, e, por fim, ao reconhecimento da convergência de interesses que os unia perante os adversários dentro de seus próprios campos, a combinação de todos esses fatores preenchia as condições definidas por Zartman para o êxito de uma negociação que pusesse fim a uma rivalidade tão longamente estabelecida.

As perspectivas de aceleração do desenvolvimento econômico, tanto para os israelenses quanto para os palestinos, não devem ser menosprezadas como fortes incentivos para a paz, já que ambos os países haviam compreendido ser inviável impor ao outro a solução de sua preferência. Passar de um jogo soma zero para uma relação de soma positiva não foi fácil, nem se deveria considerar essa transição como irreversível ou inevitável uma vez iniciada. O processo de construção de uma comunidade de segurança entre Israel e a OLP, que gradualmente se aproximasse do ideal definido por Deutsch, só começou após um longo e difícil período de aprendizagem mútua, depois de quase um século — alguns diriam milênios — de árduas tentativas de imposição pela força das armas. Israel e a OLP inventaram um novo processo de negociação de segurança pelo qual dividem entre si os riscos de fracasso, enquanto experimentam para ver se a autonomia funciona e se o processo de entendimento entre eles, baseado em realizações concretas, poderia ser estendido a outros assuntos, como a devolução total das terras árabes em poder de Israel e o direito aos recursos hídricos na região.

O processo de paz abriu caminho para a expansão dos mercados israelenses na região, tirando proveito das vantagens comparativas representadas por seu desenvolvimento econômico e tecnológico. A paz proporciona aos palestinos acesso à ajuda econômica árabe e ocidental interrompida desde a *Operação Tempestade no Deserto sob promessa de ser retomada no futuro*. A liderança dos Estados Unidos arregimentou de outros países do bloco ocidental, inclusive o Japão, compromissos de apoio financeiro ao desenvolvimento do processo de paz, reforçou a liderança periclitante de Arafat na OLP e sua declaração de que a aceitação de uma autonomia limitada em Gaza e Jericó traria benefícios econômicos e políticos à OLP.

Outros Complexos Regionais de Segurança: Exame Rápido da Situação do Nordeste, Sudeste e Sul Asiático, da América Latina, América Central e Caribe

O Nordeste Asiático — uma comparação entre as experiências da Europa e do Oriente Médio sublinha o argumento de que as estratégias para enfrentar os problemas de segurança devem ser planejadas em função dos requisitos

específicos de cada região. Os complexos de segurança vigentes em outras áreas também respondem às necessidades especiais de seus habitantes. A situação no Nordeste Asiático parece conformar-se a um modelo de equilíbrio de poder, mas é radicalmente diferente da versão seguida no Oriente Médio. No primeiro caso, quatro grandes potências estão engajadas — Estados Unidos, Japão, China e a Rússia enfraquecida —, além da Coreia dividida e de Taiwan, cuja sorte como Estado independente ou província da China ainda está por se definir. A China e as duas Coreias, por motivos diferentes, constituem as ameaças mais imediatas à segurança da região.

A China vem avançando no processo de modernizar suas forças militares convencional e nuclear, e insiste em sua soberania sobre a maior parte das Ilhas Spratly, contestando as reivindicações da maioria dos seus vizinhos. Periodicamente se ensaiam movimentos militares contra Taiwan e se renovam as declarações oficiais de Pequim acerca de sua reintegração à China pela força, se necessário. As divergências entre os Estados Unidos e a China a respeito de direitos humanos também representam pontos de tensão nas relações entre Washington e Pequim, criando obstáculos a um acordo sobre questões geopolíticas e econômicas. A ocupação do Tibet pela China também faz lembrar que a autodeterminação continua fazendo parte dos problemas de segurança da região. A gravidade desses assuntos, para não falar da possibilidade de intensificação da desordem interna após o afastamento de Deng Xiaoping, indica que o Nordeste Asiático não vai superar tão cedo um sistema de equilíbrio de poder.

As tensões entre a Coreia do Norte e a Coreia do Sul também continuam a dividir a região. Estas tensões foram até certo ponto amenizadas pelo acordo intermediado pelos Estados Unidos para fornecer *know-how* nuclear e instalações elétricas, bem como ajuda econômica, à Coreia do Norte em troca de sua promessa de renunciar a um programa militar nuclear. O pacote de ajuda patrocinado pelos Estados Unidos incluía significativo apoio financeiro e técnico de Seul e Tóquio e a aprovação tácita de Pequim e Moscou. Nenhuma das grandes potências via com bons olhos a perspectiva de uma Pyongyang isolada, pronta para a guerra e xenófoba, dispondo de armamentos nucleares. Em troca de sua promessa de abrir mão das armas nucleares, o regime da Coreia do Norte foi brindado com o reconhecimento internacional que há muito desesperadamente buscava, com uma certa legitimidade política, com a ajuda econômica de que necessitava e com *know-how* tecnológico. Se o acordo com a Coreia do Norte vingará continua sendo, porém, uma questão em aberto.

Subjacente a essas questões de segurança, esconde-se o crescimento das tensões entre Estados Unidos e Japão acerca das políticas de comércio exterior, investimento e política econômica em geral. Alguns analistas acreditam que esses conflitos encerram as sementes de futuros problemas de

segurança entre os dois países.²⁶ O Japão já não precisa dos Estados Unidos para se defender de Moscou; é perfeitamente capaz de fazer pressão sobre Moscou em defesa de suas exigências territoriais, inclusive a ocupação pela Rússia das Ilhas Sacalinas, sem a interferência ou a proteção americana. Muito pelo contrário, os Estados Unidos é que precisaram aconselhar cautela ao Japão para tentar apaziguar a escalada do sentimento nacionalista na Rússia em resposta ao declínio do poder russo. Tensões entre a China e os Estados Unidos são também responsáveis pelo fato de o Japão ter adotado um curso unilateral na defesa de seus interesses geopolíticos e econômicos na China, em lugar de agir por intermédio de Washington; esses interesses poderiam correr perigo caso Washington e Pequim não conseguissem resolver suas diferenças por meios pacíficos.

Essas inquietantes alterações na situação do Nordeste Asiático após o final da Guerra Fria ainda não foram suficientes para induzir os japoneses a abandonar a aliança nipo-americana nem os acordos de segurança que ligam o Japão aos Estados Unidos. O crescimento do sentimento nacionalista no Japão tem sido até agora contido apesar de sua influência crescente nos círculos decisórios. A Guerra Fria propiciou quase meio século de paz, prosperidade e governo democrático ao país; esses benefícios não serão colocados em risco pelo abandono precipitado do sistema da Guerra Fria antes que outra coisa confiável seja posta em seu lugar. Por outro lado, se a confiança nos Estados Unidos, como fiador da segurança, vier a ser, por um motivo ou outro, atingida, ou se os Estados Unidos vierem a ser novamente encarados como uma ameaça aos objetivos econômicos e políticos do Japão na região, como aconteceu no entreguerras, o equilíbrio de poder, precário e delicado, que atualmente sustenta a paz no Nordeste Asiático, poderá ser afetado e, por conseguinte, poderão surgir novas pressões que alimentem os atritos, as despesas com armamentos e uma intensificação do conflito.

A Associação das Nações do Sudeste Asiático [ASEAN] e a América Latina — a possibilidade de diminuição dos conflitos parece ser mais clara no Sudeste Asiático e na América Latina. Nessas duas regiões vigoram comunidades pluralistas de segurança. Em ambos os casos, há organizações regionais incumbidas da institucionalização desse compromisso. A Associação das Nações do Sudeste Asiático foi criada para proteger a região da penetração das grandes potências e, menos explicitamente, para limitar os efeitos perniciosos da Guerra do Vietnã e da influência geral da China. Este último objetivo interessava particularmente à Indonésia, o maior país da Associação, em virtude da agressiva rivalidade entre as populações nativas e a minoria chinesa. A recente adesão do Vietnã à Associação ampliou o alcance do compromisso de segurança. Todos os países do sistema são instados a se comprometerem com a manutenção da paz e com o desenvolvimento econômico. A mistura de

diferentes regimes, em boa parte autoritários, sugere que a tão anunciada união democrática e pacífica pode vir a se estender para outros regimes e Estados. A acentuada expansão econômica dos países da região e o aprofundamento de seus laços econômicos e culturais, parecem contribuir para a manutenção de uma zona de relativa paz, a despeito da ausência de ajustes institucionais muito fortes para garantir a segurança das relações entre eles.

A América Latina parece acompanhar o êxito da ASEAN na criação de uma comunidade pluralista de segurança. A região esteve, ao longo do tempo, praticamente livre da competição entre as grandes potências. Os Estados Unidos seguiram uma política de limitação de armas na região — a venda inesperada de jatos soviéticos para o Peru não chegou a afetar seriamente o padrão de restrição de armamentos na área. A exportação de armamentos por parte do Brasil, embora tenha preocupado Washington, atingiu mais a outras regiões — principalmente o Oriente Médio — do que a própria América Latina. Os programas de fabricação e venda de armamentos da Argentina e do Brasil jamais chegaram a provocar uma disputa de armas convencionais ou nucleares entre os dois. Os Estados mais importantes — Argentina, Brasil e Chile — mantêm relações pacíficas e de confiança recíproca. A democratização tem crescido a passos acelerados na região e a maioria dos Estados adota políticas de mercado sóbrias e com algum grau de apoio popular. Tem havido também um progressivo abandono de práticas protecionistas anteriores, de políticas ineficientes de substituição de importações e de restrições ao investimento e à livre circulação de capital. Tais práticas têm dificultado o desenvolvimento econômico, estimulado a má gestão econômica das empresas e do setor público, e alimentado a corrupção administrativa.

A Organização dos Estados Americanos (OEA), embora não seja de modo algum uma organização para a manutenção da segurança coletiva, reafirma os propósitos pacíficos da maioria de seus membros e de certo modo cerceia o poder e a influência dos Estados Unidos. Washington nunca pôde contar inteiramente com a OEA para fazer cumprir suas ordens. Na realidade, os Estados Unidos tendem a agir fora da OEA — como se provou na recente invasão do Haiti — para assegurar sua influência no hemisfério ocidental e, por outro lado, angariar apoio, conforme a situação exija, a exemplo do que ocorreu durante a crise dos mísseis soviéticos. Os problemas de segurança na América Latina são predominantemente internos, decorrentes do crescimento demográfico, do subdesenvolvimento econômico, da grande desigualdade de renda, do colapso da cultura cívica e da ordem pública, ou do tráfico de drogas, principalmente na Colômbia e no Peru, neste último caso.

América Central e Caribe — esta região apresenta um quadro distinto do anterior. A intervenção militar dos Estados Unidos é uma constante ameaça. A desproporção de poder entre os Estados Unidos e os países da região aumenta

os estímulos à intervenção porque, aparentemente, os riscos de fracasso são menores. A proximidade geográfica e as declarações, datadas da Doutrina Monroe, de insulamento da região contra a intervenção externa, reforçam a inclinação de Washington para intervir, qualquer que seja o governo ou o partido no poder, sempre que seus interesses, entendidos de modo amplo, pareçam estar em perigo. Os exemplos são inúmeros, desde ameaças de suspensão dos investimentos (o Corolário Roosevelt) até reptos militares (o telegrama Zimmerman e a crise dos mísseis cubanos), ou violações à dignidade e aos direitos humanos (a pilhagem de Cuba pelos espanhóis ou as atrocidades dos militares haitianos).

As intervenções no Panamá e no Haiti, após o fim da Guerra Fria, deixam a impressão de que, apesar das atuais objeções internas à intervenção em qualquer lugar do mundo, as autoridades de Washington continuarão a ceder à tentação de interferir nos assuntos do Caribe e da América Central. Esse sistema hegemônico coercitivo, que se distingue daquele de uma hegemonia baseada na liderança e na legitimidade, na Europa, provavelmente se perpetuará como o principal modelo de segurança na região. Conforme demonstraram as recentes manifestações de rua no Haiti contra a ocupação estrangeira,²⁷ a liderança americana está muito mais sob suspeita na América Central, Caribe e América do Sul do que na Europa, Oriente Médio e Nordeste Asiático. A legitimidade, como qualquer outro recurso de poder, varia em credibilidade e influência segundo as diferentes regiões.

Sul da Ásia — alguns breves comentários sobre o Sul Asiático e a África completam este rápido exame dos problemas regionais, que visa ilustrar a diversidade dos sistemas de segurança que caracterizam cada região. A Índia, possivelmente, representa o único subsistema regional auto-suficiente. As duas superpotências evitaram estender sua competição a essa região. Por outro lado, os países mais importantes — Paquistão e Índia — sempre encararam as superpotências basicamente como fornecedoras de armamentos e provedoras de apoio diplomático do que como aliadas na Guerra Fria. Os interesses regionais sempre foram colocados acima das preocupações com a Guerra Fria. Percebendo tal prioridade, as grandes potências, ainda que procurando atrair esses adversários comuns para a sua luta ideológica, sempre adotaram políticas moderadas na região. A venda de armas a um dos lados não interferia em uma ação diplomática que visava acalmar mais do que exacerbar os conflitos regionais. Os Estados Unidos não impuseram restrições à mediação soviética na década de 60 e até ajudaram, coibindo a remessa de armas para o Paquistão. Se os Estados Unidos deram sinais de desagrado perante a intervenção militar da Índia na guerra civil do Paquistão, enviando sua esquadra ao Pacífico Sul, insinuando uma possível intervenção no conflito,

rapidamente recuaram dessa posição. A inabilidade dessas ações acabou por irritar o governo indiano mais do que impedir a separação do Paquistão.

Se conseguir bloquear uma corrida nuclear de perspectivas catastróficas e a ruptura do frágil sistema de dissuasão pelo medo do conflito nuclear que atualmente prevalece, a Índia terá condições de manter sua posição de domínio militar na região. Potências estrangeiras, como os Estados Unidos por exemplo, têm preferido adotar uma postura cautelosa e discreta no sul da Ásia. Sua influência limita-se às questões cruciais de segurança regional do ponto de vista da Índia e do Paquistão. Deter a proliferação de armas nucleares é o principal objetivo de segurança dos Estados Unidos. Já conseguiram evitar que a situação piorasse, mas ainda não conseguiram revertê-la, como aconteceu na África do Sul. Nenhum dos interessados aceitará ser coagido ou instado por potências estrangeiras a abrir mão de suas armas nucleares ou a desistir de dominar sistemas de lançamento de mísseis de longo alcance. Os dois lados consideram as armas nucleares como recursos dissuasórios contra o adversário; pouco importa que seus sistemas estejam longe do alcance e do poder de explosão dos armamentos controlados pelos Estados Unidos e a Rússia. Essas armas representam também uma barreira de defesa da Índia contra a China. Elas parecem também corresponder a uma determinação não explícita, mas aceita de um modo geral pelas elites indianas, de alcançar uma posição de poder compatível com sua história, cultura e posição hegemônica no subcontinente. A modernização dos recursos nucleares tende a prosseguir, mas em um ritmo que, até agora, não suscitou alarme ou aceleração da corrida armamentista. O pânico diante da "Operação Brasstaks", que ameaçava deflagrar uma guerra impremeditada contra o Paquistão, contradiz de certo modo essa conclusão, mas o fato é que as duas partes recuaram a tempo de evitar um confronto.

Mais uma vez os problemas da região são primordialmente internos, apesar de obscurecidos pela rivalidade interestatal. O Paquistão vem passando por uma grave crise interna, pois grupos étnicos e comunais rivais vêm assumindo o controle das cidades; a desordem civil campeia em Karachi. A Índia tem seus próprios problemas comunitários, que não parecem vir a ceder terreno tão cedo. A questão de Caxemira também não dá sinais de uma solução próxima. O Paquistão carece de recursos militares e está demasiadamente preocupado com a violência interna e a inquietação étnica para enfrentar o problema de Caxemira como desejaria. É impossível desalojar a Índia de sua posição de supremacia geopolítica. Enquanto isso, o Sri Lanka está dividido por uma guerra civil sem que se possa vislumbrar uma solução definitiva. A Índia pagou um alto preço pela decisão de intervir militarmente na luta do Sri Lanka sem nenhum resultado apreciável sobre a sorte do feroz conflito. Nova Delhi provavelmente escolherá concentrar-se na contenção dos estragos,

controlar os prejuízos causados pela guerra civil no subcontinente, a retomar uma atividade militar para reconciliar as facções étnicas em luta.

Para não estender demasiado este artigo e em virtude da enorme complexidade da região, abstenho-me de tentar desvendar o emaranhado dos problemas africanos. Como acontece na maior parte das regiões subdesenvolvidas no mundo, os problemas da África decorrem basicamente de instituições políticas débeis, de governos predatórios, da generalização de conflitos tribais e sociais, do crescimento demográfico, de condições deploráveis de saúde e saneamento, de crises periódicas de fome e peste, de uma taxa de desenvolvimento econômico que é fartamente sobrepujada pelo aumento das necessidades humanas. Estes problemas parecem ser tão refratários a soluções que os países mais industrializados têm se mostrado relutantes em aumentar a ajuda à região proporcionalmente à magnitude de suas imensas dificuldades, inclusive porque não há garantias de que um aumento dos recursos de assistência trariam retornos positivos. Do ângulo da segurança, a diversidade do sistema africano desafia generalizações e merece uma análise em separado capaz de abordar a fundo os problemas da região.

Conclusão

Não será fácil progredir no sentido do amadurecimento de regimes de segurança regional na era pós-Guerra Fria. Apesar de ter reduzido substancialmente a ameaça de uma destruição nuclear, o fim da Guerra Fria, por ironia, desestimulou os grandes países, especialmente os integrantes da coalizão ocidental que ganharam influência com a Guerra Fria, de intervir em conflitos locais, seja para controlá-los, seja para resolvê-los. As tendências apontam para um lento, mas visível, processo de retirada do poder investido pelos grandes países em muitas regiões do mundo, onde seus recursos e liderança poderiam ter um efeito positivo (os Estados Unidos na Somália) e onde, por outro lado, intervenções contemporizadoras ou pouco enérgicas (o caso da Inglaterra e da França na Iugoslávia) podem ter prolongado o conflito e causado perdas significativas em vidas e propriedades.

Esta breve recapitulação pretende ressaltar o tema principal deste artigo: a gradual regionalização de sistemas de segurança anteriormente globalizados. A autonomia regional está na ordem do dia, não obstante os inimigos regionais continuarem a precisar de recursos e liderança externa, principalmente provenientes dos principais países do sistema ocidental, em particular, dos Estados Unidos. A história tem deixado um rico legado de sistemas de segurança, cada um deles adaptado às circunstâncias locais, não obstante suas deficiências. Caso esses sistemas se proponham a ascender na escala da segurança, representada na Figura 1, deverão adaptar-se às diferentes neces-

sidades de cada região e seus atores. Isto exigirá tempo, medido em gerações, não em anos. O movimento para cima ou para baixo na escala da segurança provavelmente será desigual entre as regiões e se positivo, difícil de alcançar. Como aconselha e adverte a experiência européia, a subida é possível, mas o movimento é escorregadio, sempre incerto e o perigo de queda está sempre presente. Contudo, é possível superar temporariamente os conflitos; não é impossível estabelecer instituições e processos que estimulem os Estados e os povos a trocar a coação pela cooperação consensual.

A própria complexidade do sistema europeu põe em relevo um elemento oculto e imprevisível de implicações potencialmente positivas para o amadurecimento de regimes de segurança em outras regiões. Até agora, o jogo de sistemas de segurança finamente entrelaçados e emaranhados, a interdependência das relações econômicas e os intercâmbios culturais de diversas naturezas têm-se inclinado a moderar os fatores de incitamento ao uso da força e da violência. Uma consequência que se pode tirar dessa trama de fatores é que as exigências de coerência e maior transparência na arquitetura da segurança européia podem produzir o efeito paradoxal de excitar as divisões em vez de acalmá-las e desviá-las para caminhos pacíficos. Comentário semelhante poderia ser feito em relação à transformação não planejada do sistema da Guerra Fria no plano regional em algo que se aproxime das atuais circunstâncias e necessidades futuras da Europa. Essas mesmas considerações podem ser aplicadas a outras regiões do mundo.

Se os dilemas de segurança com que se defrontam as regiões hoje em dia nunca foram tão difíceis de lidar, em parte devido a uma maior clareza sobre suas múltiplas facetas, às vezes intratáveis, não se segue que o objetivo da segurança internacional seja da mesma forma difícil de entender. Da perspectiva da segurança internacional desenvolvida neste artigo, a principal pergunta a ser feita ao se avaliar um complexo de segurança, ou uma proposta de mudança, é se ele trabalha a favor ou contra a redução dos níveis de violência e do recurso a ameaças de coação na resolução de divergências entre povos e Estados. Se há indicações de que o complexo, ou a proposta em exame, estimula a cooperação consensual, em vez da coação, então ele passa em um teste de segurança positiva, desde que as partes consintam em trabalhar juntas para subir na escala da segurança e o façam movidas pela força de suas vontades conjuntas. Quando você sabe aonde está indo, qualquer caminho serve.

(Recebido para publicação em outubro de 1995)

NOTAS

- 1 J. Mueller, *Retreat from Doomsday*, Nova Iorque, Basic Books, 1989.
- 2 P. Dasgupta, *An Inquiry into Well-Being and Destitution*, Oxford, Clarendon Press, 1993; P. Kennedy, *Preparing for the Twenty-First Century*, Nova Iorque, Random House, 1993.
- 3 C. von Clausewitz, *On War*, Princeton, Princeton University Press, 1976.
- 4 P.W. Schroeder, *The Transformation of European Politics: 1763-1848*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- 5 *Idem*, esp. pp. 95-100.
- 6 P.W. Schroeder, "The Nineteenth Century System: Balance of Power or Political Equilibrium?", *Review of International Studies*, nº 15, 1989, pp. 135-53.
- 7 A. DePorte, *Europe between the Superpower*, New Haven, Yale University Press, 1986.
- 8 C. Hayes, *Essays on Nationalism*, Nova Iorque, Macmillan, 1926; C. Hayes, *The Historical Evolution of Modern Nationalism*, Nova Iorque, Russell and Russell, 1968.
- 9 E.J. Hobsbawm, *Industry and Empire*, Nova Iorque, Penguin, 1969.
- 10 R.J. Kaiser, *The Geography of Nationalism in Russia and the USSR*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
- 11 K.J. Holsti, *Peace and War: Armed Conflicts and International Order, 1648-1989*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, pp. 274-8.
- 12 K. Waltz, *A Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979; K. Waltz, "Nuclear Myths and Political Realities", *American Political Science Review*, vol. 84, nº 3, 1990, pp. 731-46; K. Waltz, "The Emerging Structure of International Politics", *International Security*, vol. 18, nº 2, outono 1993, pp. 44-79; J.L. Gaddis, "Great Illusions, the Long Peace, and the Future of the International System", in C.W. Kegley Jr., ed., *The Long Postwar Peace*, Nova Iorque, Harper Collins, 1991, pp. 25-55.
- 13 M.a.J.W. Brecher, "International Crises and Global Instability: The Myth of the 'Long Peace'", in C.W. Kegley Jr., ed., *The Long Postwar...*, *op. cit.*
- 14 U. Ra'anan, "The Nation-State Fallacy", in J.V. Montville, ed., *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington, Lexington Books, 1990, pp. 5-20.
- 15 J. Mayall, *Nationalism and International Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, é especialmente útil para delinear o impacto desses princípios concorrentes sobre o sistema internacional.
- 16 S.P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- 17 Essa discussão é desenvolvida de modo mais detalhado em J.S. Nye, "International Security Studies", *International Security*, vol. 12, nº 2,

- primavera 1988, pp. 5-27; E.A. Kolodziej, "Renaissance in Security Studies? Caveat Lector", *International Studies*, nº 35, 1992, pp. 231-48; E.A. Kolodziej, "What Is Security and Security Studies?", *Arms Control*, vol. 13, nº 1, 1992, pp. 1-31.
- 18 A cooperação das superpotências com os países em desenvolvimento é tratada com mais profundidade em alguns capítulos que analisam questões regionais em E.A. Kolodziej, ed., *The Cold War as Cooperation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991. Não é preciso dizer que as superpotências nem sempre conseguiram fazer valer sua vontade diante de clientes resolutos, como os Estados Unidos verificaram em suas relações com Israel e a ex-União Soviética aprendeu com a Romênia e Cuba (R.E. Kanet, ed., *The Limits of Soviet Power in the Development World: Thermidor in the Revolutionary Struggle*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1989, *passim*).
- 19 OTAN, Study of NATO Enlargement, 1995.
- 20 M. Singer, *The Real World Order*, Chatham, Chatham House, 1993.
- 21 K. Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957.
- 22 R.K. Betts, "Systems of Peace or Causes of War", *International Security*, vol. 17, nº 1, verão 1992, pp. 5-43.
- 23 OTAN, Study of NATO... *op. cit.*
- 24 J. Mueller, "The Essential Irrelevance of Nuclear Weapons", *International Security*, nº 13, outono 1988, pp. 55-79; J. Mueller, *Retreat from...*, *op. cit.*
- 25 W.I. Zartman, "Bargaining and Conflict Reduction", in R.E. Kanet, ed., *Coping with Conflict after the Cold War*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 271-90.
- 26 E. Luttwak, *The Endangered American Dream*, Nova Iorque, Simon and Schuster, 1993.
- 27 *The Economist*, 30/9/1995, p. 32.

Resumo

A Segurança Internacional depois da Guerra Fria: Da Globalização à Regionalização

Estamos testemunhando a regionalização da segurança internacional na era pós-Guerra Fria. Esta tendência é o resultado direto do desaparecimento da União Soviética, do fim dos choques provocados pela Guerra Fria e do colapso

do sistema bipolar. Podem ser identificados pelo menos seis sistemas de segurança, que correspondem conceitualmente às atuais relações de segurança, característicos das principais regiões do mundo. Cada um representa um diferen-

te estágio de desenvolvimento, desde os sistemas primitivos de equilíbrio de poder (Iugoslávia), até as comunidades de segurança (União Européia), nas quais Estados antes rivais decidem em conjunto suas políticas de segurança visando benefício recíproco. Desta análise emergem diversos postulados relevantes da política: a) as estratégias de confronto precisam ser sensíveis ao contexto histórico e aos atores, cujas rivalidades definem o âmbito e a gravidade dos problemas de segurança da região; b) os Estados regionais, suas elites governantes e seus povos precisam assumir a responsabilidade básica da solução de seus problemas de segurança, pois a intervenção das grandes potências, embora ainda possível, é menos provável do que durante a Guerra Fria e muitíssimo mais problemática; c) paralelamente ao princípio precedente, os rivais regionais ain-

da precisarão de ajuda externa para ir passando, pouco a pouco, da dependência do equilíbrio de poderes, da força e das ameaças na definição de suas relações, para esquemas de segurança baseados, cada vez mais, em formas consensuais de cooperação; d) nenhuma receita de confronto será facilmente adequada a todas as situações de segurança. Cada região exigirá uma combinação diferente de incentivos materiais, principalmente militares e econômicos, assim como de recursos de diplomacia e liderança para passar cada vez mais dos conflitos regionais para modalidades de solução menos coercitivas e mais consensuais.

Palavras-chave: Segurança Internacional — Globalização — Regionalização

Abstract

International Security after the Cold War: From Globalization to Regionalization

This paper argues that we are witnessing the regionalization of international security in the post-Cold War era. This trend is the direct result of the demise of the Soviet Union, the end of the Cold War struggle and the collapse of the bipolar system. At least six security systems can be identified that map conceptually with the present security relations characterizing the major regions of the world. Each represents a different stage of development, ranging from primitive balance of power systems (Yugoslavia) to security communities (European Union) in which formerly rival states jointly decide their security policies to their

mutual advantage. Several key policy prescriptions arise from this analysis. First, coping strategies must be responsive to the historical context and actors whose rivalries define the scope and depth of a region's security problems. Second, regional states and their governing elites and populations must be primarily responsible for resolving their security problems as great power intervention, while still possible, is less probable than during the Cold War and highly more problematic. Third, and in tandem with this preceding principle, regional rivals will still need help from outside the region if they are to progressively move

from relying on balance of power force, and threats in defining their relations to security arrangements based increasingly on consensual forms of cooperation. Fourth, no one prescription to cope with conflict is likely to be suited to all security situations. Each region will require a different mix of material incentives, principally military and economic, as well as

diplomatic and leadership resources to move regional conflicts increasingly toward less coercive and more consensual modes of resolution.

Key-words: International Security — Globalization — Regionalization