

**GLOBALIZAÇÃO E SEGURANÇA INTERNACIONAL:  
A POSIÇÃO DO BRASIL**

**Cadernos Cedec nº 67**

**1999**

**Tullo Vigevani, Priscila Rodrigues Correa\*  
e Rodrigo Cintra\***

---

\* Bacharéis em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo.

# **CADERNOS CEDEC N° 67**

## **COORDENADOR EDITORIAL**

**Ronaldo Baltar**

## **CONSELHO EDITORIAL**

**Amélia Cohn, Eduardo Kugelmas, Gabriel Cohn, Gildo Marçal Brandão, José Álvaro Moisés, Leôncio Martins Rodrigues, Lúcio Kowarick, Marcelo Coelho, Marco Aurélio Garcia, Maria Teresa Sadek, Maria Victoria de Mesquita Benevides, Miguel Chaia, Pedro Roberto Jacobi, Regis de Castro Andrade, Tullo Vigevani e Valeriano Mendes Ferreira Costa**

## **DIRETORIA**

**Presidente: Amélia Cohn**

**Vice-Presidente: Pedro Roberto Jacobi (licenciado)**

**Diretor Tesoureiro: Tullo Vigevani**

**Diretor Secretário: Paulo Eduardo Elias**

**Cadernos Cedec - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea  
São Paulo: Cedec, 1999**

**Periodicidade: Irregular**

**ISSN: 0101-7780**

## APRESENTAÇÃO

Os *Cadernos Cedec* têm como objetivo a divulgação dos resultados das pesquisas e reflexões desenvolvidas na instituição.

O Cedec é um centro de pesquisa, reflexão e ação. É uma sociedade civil sem fins lucrativos, que reúne intelectuais e pesquisadores com formação em distintas áreas do conhecimento e de diferentes posições teóricas e político-partidárias. Fundado em 1976, com sede em São Paulo, a instituição tem como principais objetivos o desenvolvimento de pesquisas sobre a realidade brasileira e a consolidação de seu perfil institucional como um espaço plural de debates sobre as principais questões de ordem teórica e prática da atualidade. Destacam-se, aqui, os temas dos direitos e da justiça social, da constituição e consolidação da cidadania, das instituições democráticas, e da análise das políticas públicas de corte social.

## SUMÁRIO

RESUMO .....	5
1. INTRODUÇÃO.....	6
2. A QUESTÃO DA CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL .....	7
3. O MOVIMENTO DA GLOBALIZAÇÃO E SUA MOTIVAÇÃO NA CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA .....	13
4. AS TENDÊNCIAS PROFUNDAS E A AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA .....	18
5. PREPONDERÂNCIA DO UNIPOLARISMO E PAPEL DOS ESTADOS UNIDOS ..	23
6. DEFINIÇÃO DOS TERMOS DA AGENDA INTERNACIONAL .....	26
7. DISJUNÇÃO ENTRE POLÍTICA E ECONOMIA .....	29
8. NOVOS ATORES.....	32
9. CONCLUSÕES .....	35
BIBLIOGRAFIA .....	37

## RESUMO

Cabe reconhecer modificações significativas no sistema internacional na última década do século XX que estarão, de forma contínua e permanente, sendo ainda processadas no início do século XXI. Estas modificações atingem a todos, inclusive ao Brasil. Nosso objetivo neste trabalho será definir melhor o desenvolvimento contemporâneo do conceito de segurança, à luz dos novos fatos determinados pela ação das forças profundas que moldam os destinos da humanidade. Esta busca de definição poderá contribuir para a compreensão da inserção brasileira neste mesmo sistema internacional.

Reafirma-se aqui que o interesse de países como o Brasil na maior parte das ocasiões coincide com o que chamamos interesse universalista, portanto o interesse de todos. Os chamados temas globais, inclusive a segurança, exigem co-responsabilização, crescendo a percepção de que, para obter estabilidade, o sistema internacional deve ser inclusivo. Ao mesmo tempo, discutimos como esta inclusão pode ser obtida tanto pela adesão a princípios universalistas quanto pela imposição hegemônica, unipolar ou de concerto.

## 1. INTRODUÇÃO

Ainda que óbvia a observação, inicialmente cabe reconhecer modificações significativas no sistema internacional na última década do século XX que estarão, de forma contínua e permanente, sendo ainda processadas no início do século XXI. Estas modificações atingem a todos, inclusive ao Brasil. Nosso objetivo neste trabalho será, portanto, definir melhor o desenvolvimento contemporâneo do conceito de segurança, à luz dos novos fatos determinados pela ação das forças profundas que moldam os destinos da humanidade. Esta busca de definição poderá contribuir para a compreensão da inserção brasileira neste mesmo sistema internacional.

O conceito de segurança vem se ampliando para além das políticas estratégicas nacionais. Os valores hegemônicos internacionalmente reconhecidos parecem incorporar-se crescentemente a esse conceito. A institucionalização de novos valores decorreria da mudança da configuração do sistema internacional, que pareceria tender para a forma unipolar, embora nela permaneçam significativas características de multipolarismo. Como veremos, a tendência ao unipolarismo não é necessariamente sinônimo de predomínio de uma determinada potência, como ocorreu em outros períodos históricos. Os valores que antes serviram de apoio para a sustentação do equilíbrio bipolar (defesa da civilização ocidental ou anti-imperialismo militante) não mais se ajustam à nova configuração do sistema internacional, cuja sustentação dependeria agora da predominância de pilares diversos, como o liberalismo econômico, os direitos humanos, a proteção ambiental, os direitos sociais e, igualmente importante, o militar-estratégico, ainda que considerado sob formas novas.

A aceitação formalmente voluntária de boa parte dos novos valores pelos Estados ocorre em função da busca da viabilização de sua inserção no sistema internacional. Em relação a diferentes temas, vem contribuindo a pressão dos assim chamados novos atores. A emergência de regimes internacionais como o dos direitos humanos, ou a maior ênfase que se tem dado aos regimes econômico-financeiros de caráter liberal e competitivo, são o resultado da hegemonia contemporânea de valores aptos a se apresentarem como intrinsecamente universais e funcionais ao bem comum. Seu êxito decorre da capacidade de apresentarem-se como bens morais de conotação positiva e de corresponderem a anseios humanos historicamente

construídos. São também o resultado de um maior ativismo internacional de instituições ou grupos que explicitamente fomentam esses regimes: Organizações Não-Governamentais (ONGs), empresas multinacionais, órgãos internacionais, comunidades epistêmicas etc. Na maior parte dos casos, estas instituições ou grupos têm conotações inteiramente diferentes entre si, sendo seus objetivos estabelecidos de acordo com finalidades próprias. Inúmeras vezes, os regimes são o resultado da combinação de interesses privados, mesmo partindo de premissas universalistas, transformados em públicos pela ação de um, alguns ou muitos Estados. Em determinadas circunstâncias, aquelas instituições ou grupos podem servir como instrumento de um ou mais Estados para a aceitação ou para a institucionalização dos novos valores hegemônicos como fenômenos integrantes do conceito ampliado de segurança.

Desta forma, para entender o conceito de segurança é necessário capacitar-se ao reconhecimento do quê, efetivamente, tem caráter universal, interessando, portanto, a toda a humanidade, distinguindo-se daquilo que corresponde ao interesse particularista de Estados ou de atores. Um dos aspectos da segurança consiste em dotar os Estados, portanto os detentores da formalmente legítima representação da vontade coletiva, de instrumentos aptos ao discernimento dos valores de interesse universal. Um problema clássico, mas que ganha conotações novas, é o de como cada Estado e sua população elaboram a possibilidade de superposição desses valores de interesse universal com os seus próprios.

## **2. A QUESTÃO DA CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL**

As alterações ocorridas na configuração do sistema internacional no fim do século XX, particularmente na década de 90, são fatores relevantes nas simultâneas transformações em curso no conceito de segurança. Este, sem dúvida, está se ampliando e abarcando novos campos antes alheios ao conceito em sentido estrito. Cabe verificar quais seriam essas alterações em relação às décadas anteriores e em relação a todo o século XX, e quais os possíveis cenários futuros. Este cenário é, mais do que algo do final do século, o resultado de um processo de desenvolvimento do sistema internacional moderno. Desde Westphalia os Estados vêm afirmando a soberania nacional. Com o amadurecimento da idéia de soberania, a segurança internacional, sobretudo a proteção da própria soberania, passou a não se fundamentar apenas nas capacidades individuais de cada Estado, mesmo porque surgiram as

armas nucleares. Estas tiveram um papel ainda não plenamente analisado no sentido de enfraquecer a segurança individual de cada Estado.

O sistema cuja configuração básica, à época da Guerra Fria - pela grande maioria dos autores situada entre 1946 e 1989 -, era a bipolaridade, valorizava o equilíbrio militar e as esferas de influência alcançados por cada um dos dois blocos. Naquele período, as estratégias gerais aplicadas tinham entre suas finalidades principais a consolidação e, se possível, a ampliação dos blocos, quando não a contenção da expansão do bloco oposto às custas de sua própria expansão. O fim da corrida armamentista, ao menos nos termos anteriores a 1989, a crise política e econômica, com conseqüências militares diretas, da União Soviética e a desintegração do bloco por ela liderado, inauguraram o desequilíbrio daquele sistema bipolar, abrindo, em tese, a possibilidade de instauração do unipolarismo liderado pelos Estados Unidos, sendo esta a única potência com capacidade estratégica mundial.

O unipolarismo, no entanto, foi imediatamente matizado. Permaneceu, porém, como possibilidade teórica, apesar da emergência de fatos novos, ainda que amadurecidos no período anterior. Um desses fatos novos é o surgimento de ciclos de conflitos naqueles países onde as contradições e os antagonismos estavam anteriormente abafados pelas determinações subseqüentes à lógica da Guerra Fria, como os casos da ex-Iugoslávia e da Chechênia. Por outro lado, conflitos regionais, internacionais ou internos, alguns com origem no período da Guerra Fria, não puderam ser adequados e prontamente administrados pela comunidade internacional, nem especificamente pelos Estados Unidos, apesar do novo contexto, em que as tensões Leste-Oeste parecem deixar de existir. São os casos de Israel-Palestina, do Iraque, da Somália, de Índia-Paquistão, do Burundi, de Angola etc.

A matização da unipolaridade também pareceria aprofundar-se com o maior adensamento dos blocos econômicos, particularmente da União Européia. Ainda no plano econômico, blocos bem mais débeis, mas que buscam espaço próprio, parecem consolidar-se, como o Mercosul. Alguns países, como a China, crescem significativamente em importância econômica, ainda que a crise do Japão de toda a década dos noventa sugira a necessidade de precauções na avaliação da capacidade de sustentação a longo prazo desta tendência.

Assinalados estes fatores políticos, econômicos e militares, cabe reconhecer que contribuíram para a percepção de que um único Estado não possuía autoridade ou mesmo poder suficientes



para determinar o conjunto das regras de convivência internacional. Tanto do ponto de vista militar, quanto do ponto de vista mais geral da ordem internacional, o debate em torno da configuração internacional está em aberto. O século XXI se inicia sem respostas definitivas. Segundo alguns autores, há margem para se pensar aquela mesma ordem como multipolar.

Contrariamente ao que afirmam importantes autores neo-realistas, como Waltz (1987), a organização do sistema internacional é dinâmica e muda tanto estrutural quanto sistemicamente. O que importa aqui assinalar é que as mudanças nem sempre são o resultado daquilo que os neo-realistas chamam de momento fundacional. Para eles, as modificações são produzidas basicamente pelas guerras, que podem ser consideradas momentos de fundação da nova configuração sistêmica. De acordo com esta teoria, apenas elas transformam o sistema: “na história moderna somente a Segunda Guerra Mundial teve este papel” (WALTZ, 1987: p. 362).

Para outros autores, há diferentes formas de estruturação e de modificação do sistema mundial. Segundo Waters (1996), estas formas podem ser três principais: "Impérios-mundiais, nos quais uma multiplicidade de culturas são unificadas sob o domínio de um único governo; houve muitas formas de impérios mundiais (por exemplo, o antigo Egito, a antiga Roma, a antiga China, a Índia moghul, a Rússia feudal, a Turquia otomana). Economias-mundo, nas quais uma multiplicidade de Estados politicamente organizados, cada um baseado numa cultura específica (estados nacionais), são integrados por um sistema econômico comum; houve apenas uma forma estável de economia-mundo, o sistema internacional moderno, integrado por meio de uma única economia capitalista (que inclui as sociedades de socialismo de Estado). Socialismo-mundo, no qual tanto o Estado nação quanto o capitalismo desaparecem em favor de apenas um sistema político-econômico unificado, que integra uma multiplicidade de culturas; não há exemplos de socialismo-mundo e este sistema ainda fica por ser construído” (WATERS, 1996: p. 23). De acordo com esta construção conceitual, as relações internacionais são dinâmicas e podem mudar tanto estrutural como sistemicamente em razão de processos relacionados com as forças profundas da história da humanidade, sem haver a necessidade, apreciada por uma parte dos neo-realistas, da consideração do papel condicionante que jogariam as estruturas relacionais. Ao lado destas três formas principais indicadas por Waters, entendemos ser necessário acrescentar a possibilidade de existência de sistemas híbridos e transitórios.

O sistema internacional continua em nossos dias, no nível jurídico e, particularmente, no nível político, ao menos no que tange ao *locus* formal onde encontramos o poder legítimo (WEBER, 1977), baseado principalmente na figura do Estado. Este fato fortalece a reiterada tendência à procura por países hegemônicos e/ou por equilíbrios de poder. Isto vem dificultando a compreensão do fato, relativamente novo, que implica reconhecer que a hegemonia pode ser exercida não necessariamente por um país ou mesmo por um conjunto de países, mas que pode ser estabelecida por meio de outras variáveis, tais como uma idéia-base ou um valor dominante. Alguns autores, a partir da década de oitenta, passaram a identificar este fato, em parte, com o conceito de regime internacional (KRASNER, 1986). A compreensão da existência de novas variáveis importantes para a configuração do sistema internacional abre caminho à possibilidade de perceber as razões de identificação mínima entre importantes atores (Estados e atores não-estatais). Pode-se afirmar que a idéia-base ou o valor dominante, em alguns casos, conferem estabilidade ao sistema internacional, sendo esta uma das principais bases para a manutenção da economia-mundo. Vejamos dois exemplos: a aparente aceitação universal do liberalismo no campo econômico é um valor dominante com poder de configuração internacional; a idéia de que o mundo deva organizar-se a partir da centralidade da questão ambiental também pode ter papel estruturador nas relações internacionais. Adiantando-nos a possíveis críticos, veremos em seguida como, numa situação onde continua a prevalecer, nos níveis jurídico e político, o Estado, o lugar onde as idéias-base ou os valores dominantes encontram o seu leito pode continuar sendo este mesmo Estado.

Martins (1998), ao discutir as motivações contemporâneas para a reconfiguração do sistema internacional, aponta para o fato de que as armas atômicas tiveram um papel paradoxal. Resultantes do desenvolvimento científico utilizado pela tecnologia militar, deveriam ter tido a finalidade, em 1945 para os Estados Unidos e em 1949 para a União Soviética, de garantir a supremacia estratégica e, depois, o equilíbrio entre potências. É óbvio que para alcançar esses objetivos a potencial utilização das bombas seria, no limite, uma possibilidade concreta. Martins sublinha que a nova tecnologia, ao contrário do que sugeria esta possibilidade, acabou por introduzir uma mudança qualitativa, mais que quantitativa, nas relações internacionais, uma vez que os conflitos entre potências não mais podem ser resolvidos pelo conflito militar.

A possibilidade do conflito, em tese, permaneceu. A mudança é introduzida pelo fato de que os conhecimentos científicos, em sua maior parte, tendiam a demonstrar que uma guerra com utilização do arsenal nuclear seria fatal para todos os envolvidos, além de para a humanidade

toda. “Em conseqüência, dispor de superior capacidade militar, como requisito para o exercício da hegemonia ou de uma posição de poder, não mais desempenha o mesmo papel de antes” (MARTINS, 1998: p. 5), ao menos se pensarmos em termos globais. Desta forma, o exercício do poder tenderia a dissociar-se de seu fundamento militar. Surge desta interpretação a importância crescente atribuída à economia nas relações internacionais, tema amplamente tratado por inúmeros autores ainda nos anos oitenta (ROSECRANCE, 1986; KEOHANE, 1986). Desta análise resulta, porém, a tendência à super-valorização do campo econômico. Na nossa perspectiva analítica, é importante notar que todos os campos estão intimamente relacionados, ainda que estas inter-relações possibilitem, em determinadas circunstâncias, tendências próprias. Isto é, pode haver grande peso de determinados fatores, fortalecendo o papel internacional de um dado Estado, mesmo quando este não se apresenta poderoso em outros aspectos. Em outras palavras, pode haver situações nas quais cada campo – o político, o militar, o econômico, o cultural, ou outros – tenha caminhos diferenciados, apresentando-se, cada um separadamente, como especificamente relevante (HUNTINGTON, 1994). Um exemplo sempre lembrado é a aparente anomalia de países como Japão e Alemanha, com grande peso econômico e com poder militar e político limitado. Outro exemplo pode ser Cuba, cuja influência ideológica e cultural, a partir da revolução castrista de 1959, foi durante décadas maior que sua relevância econômica e político-militar.

Num mundo onde a produção se organiza, cada vez mais, perdendo suas bases territoriais fixas, onde a troca econômica é crescentemente baseada em símbolos ou marcas, pareceriam fortalecer-se os valores chamados globais. Waters afirma que “as trocas materiais localizam; as trocas políticas internacionalizam; e as trocas simbólicas globalizam” (WATERS, 1996: p. 9). A tendência à globalização é, certamente, conseqüência do peso crescente da economia na organização internacional, mas esta configura-se com base em campos de poder que não são apenas os econômicos em sentido estrito.

Uma conclusão deste item é que a configuração do sistema internacional não é um dado científica e definitivamente estabelecido. A noção de configuração é mutável e surge da própria dinâmica do sistema internacional, que está em constante mudança, adaptando-se às novas situações, respondendo a antigos problemas e criando novas esperanças. Keohane (1986), mesmo concordando com alguns pontos da teoria sistêmica de Waltz (1987), herdeira longínqua de Carr (1981) e de Morgenthau (1985), critica a inconsistência de sua teoria da balança de poder, particularmente quando utilizada de forma estruturalista, e a ambigüidade

desse conceito, já que ambos, teoria e conceito, não oferecem explicações para as mudanças do sistema. Uma de suas principais críticas se volta à sugestão de serem os atributos internos dos atores dados como pressupostos, e não como variáveis. Desta forma, as mudanças no comportamento dos atores e suas conseqüências para a configuração do sistema internacional seriam explicadas com base na própria mudança dos atributos do sistema, e não nas variações das características dos atores, criando-se assim um verdadeiro círculo vicioso. O que importa assinalar é que a utilização de uma determinada teoria ou conceito incide poderosamente para a determinação da configuração. Entendemos melhor esta questão se tivermos em conta a posição de Holsti (1992) sobre a poliarquia no século XIX, do Congresso de Viena à Primeira Guerra Mundial, contrapondo este conceito à idéia de que neste período, ou ao menos na segunda parte deste período, teria prevalecido a chamada *pax britanica*. O mesmo poderia ser aplicado aos anos entre as duas guerras mundiais: qual a configuração daquele período? Concerto de potências, multipolaridade, poliarquia, bipolaridade?

A sociedade internacional existiria, segundo Bull (1995), por estarem os Estados convencidos da existência de alguns interesses e valores comuns. A defesa do direito internacional seria a base para a existência da sociedade de Estados, em que estes procurariam agir de acordo com suas leis. Numa concepção pluralista da sociedade internacional, os Estados são capazes de se colocarem de acordo em relação a alguns pressupostos básicos, dentre os quais os mais importantes são o reconhecimento da soberania nacional e a norma da não-intervenção. De acordo com esta concepção pluralista, a ordem pode ser alcançada mesmo num contexto internacional onde prevalecem sociedades heterogêneas em relação a inúmeros valores. Os Estados, segundo Linklater (1992), são capazes de concordar sobre a necessidade de ordem em detrimento de suas visões sobre justiça. Provavelmente, uma das grandes dificuldades para caracterizar o sistema internacional da última década do século XX e dos primeiros anos do século XXI (LAFER e FONSECA JÚNIOR, 1994) esteja sendo a tendência em curso, não definitivamente consolidada, à modificação de alguns daqueles pressupostos básicos. Bastaria ver o debate contemporâneo relativamente aos principais deles, a soberania nacional e a não-intervenção (ARCHIBUGI, HELD e KOHLER, 1998), ao mesmo tempo em que, justamente, uma visão universal de justiça parece abrir caminho. Os riscos implícitos estão estreitamente ligados às formas como vai sendo definida esta visão universal.

Para que as potências assegurem a ordem seria necessário que elas estabelecessem suas próprias relações de forma ordenada, com base em princípios comuns, e que utilizassem a

diferença de poder para fortalecer e não para enfraquecer o sistema internacional. O fortalecimento do sistema tem como pressuposto básico consensos consolidados e não consensos estabelecidos com base no pressuposto da hegemonia.

Gilpin (1987), revendo a teoria sobre a guerra de Tucídides, aponta que o desequilíbrio toma o lugar do equilíbrio, ou seja, que as potências ascendem e depois enfrentam a decadência para serem substituídas por outras. Os elementos existentes não permitem uma visualização única da configuração do sistema internacional, mesmo porque a dinâmica de interação destes elementos apresenta um sistema em constante mutação. Porém, contornos mais gerais podem ser apreendidos a partir das teorias de relações internacionais. A configuração do sistema – unipolar, bipolar, multipolar ou outra – depende das referências teóricas utilizadas.

### **3. O MOVIMENTO DA GLOBALIZAÇÃO E SUA MOTIVAÇÃO NA CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA**

A discussão acima aponta as dificuldades existentes para a definição de uma configuração única do sistema internacional. Retomando a análise de Lafer e Fonseca Júnior (1994), atuam nesse sistema forças centrípetas e forças centrífugas, ambas, ao próprio modo, contribuindo para o fenômeno chamado globalização, surgido a partir da segunda metade da década de oitenta.

As forças centrífugas seriam as responsáveis pelos movimentos de fragmentação. A classificação de quais movimentos enquadram-se nesta definição é complexa. Poderiam ser aqui considerados aqueles que levam à formação de mercados regionais, a exemplo da ALCA, do NAFTA, do Mercosul ou mesmo da União Européia. Tudo isto, mais uma vez, depende da perspectiva analítica, porque estes mesmos movimentos poderiam ser considerados como estágios que antecedem a globalização. Outro exemplo nos é dado pela OTAN, organização regional, atlântica, a partir de sua criação, em 1949. Alguns países, particularmente os Estados Unidos, mesmo mantendo-se a OTAN como organização regional, constituída por um número limitado de Estados, apontam na direção de tornar a organização responsável por boa parte da segurança internacional (Malvinas, Iraque, Iugoslávia). Outro exemplo, interno a um bloco político-econômico, a União Européia, refere-se ao ressurgimento de regionalismos subnacionais, provinciais e culturais, como os da Catalunha, da Lombardia, da Escócia etc.

Esse ressurgimento pode ser interpretado, como de fato é por inúmeros autores, no quadro das conseqüências do movimento em direção à criação de um Estado supranacional. Seria justamente a segurança resultante da inserção neste novo tipo de Estado a dar legitimidade a particularismos recalcados durante décadas e séculos. Percebe-se assim quão complexa é a identificação da direção de cada movimento.

As forças centrípetas seriam aquelas que se propõem a ter validade universal, interessando, com conotação positiva intrínseca a si mesmas, ao mundo todo. Em parte, elas se originam na força profunda da história. A humanidade, desde os primórdios da civilização, tendeu à associação, ao intercâmbio, à troca. A história tem sido também um constante movimento em direção à ampliação dos espaços, em todos os sentidos. A constituição de organizações como a OMC, que atribuem a si o objetivo de institucionalizar esta tendência, seria apenas a ponta recente, o resultado de um processo de longa duração.

Para os objetivos desta discussão, veja-se que o tema da segurança, particularmente a internacional, tem sido tratado no âmbito desta mesma perspectiva de institucionalização. A segurança internacional sempre foi objeto da política internacional, da política externa de cada Estado. O Concerto Europeu do século XIX, a Liga das Nações e o formato das Nações Unidas, com a concentração de poderes no Conselho de Segurança, espelham o reconhecimento de que a segurança internacional deve ser o resultado do acordo das potências, mais genericamente dos Estados. Uma interpretação do que sejam forças centrípetas sugere a possibilidade de que temas como segurança sejam considerados sujeitos a regimes internacionais consolidados, portanto com possibilidade de auto-aplicação ou de aplicação automática. Seria este o resultado da existência de consenso em relação a este ou a outros temas. Fica sem resposta, a nosso ver, a questão fundamental de quais seriam os agentes detentores do direito legítimo de implementação das regras estabelecidas.

As forças centrípetas associam-se a aspectos normativos, que comporiam a vontade coletiva dos Estados para a efetivação de uma sociedade global. Essas forças deixam margem para a possibilidade de existência de qualquer das duas tendências predominantes de configuração do sistema internacional: unipolar e multipolar. Cabe reconhecer, porém, que se o unipolarismo prevalecesse, haveria particular facilidade para regras e valores considerados universais imporem-se a toda a humanidade. Um exemplo atual pode ser encontrado nas formas como a agenda internacional tem sido estabelecida. Esta, na grande maioria dos casos, passa a ter

reconhecimento na medida em que é resultado de propostas norte-americanas ou, ao menos, contam com o apoio daquele país. Porém, a possibilidade de prevalência de valores universais, consensuais, não impede que eles possam ser alcançados no quadro de um sistema multipolar ampliado. O debate que vem se fortalecendo nos últimos anos sobre a esfera pública cosmopolita (KOHLENER, 1998) vai exatamente nesta direção.

Já as forças centrífugas estão mais associadas a valores relativos à realidade. A aproximação entre grupos de Estados e a formação de blocos entre eles estariam ligadas a uma sensação de insegurança quanto ao futuro das relações internacionais e ao processo da globalização. A perspectiva de que a relação custo-benefício, para cada Estado e para cada sociedade, não seja favorável, reabre o campo para as ações centrífugas, que podem expressar-se de inúmeras formas. No campo da segurança internacional, isto traduz-se em reiteradas dificuldades para a realização de operações de manutenção da paz, em qualquer das formas previstas pelas Nações Unidas: diplomacia preventiva, estabelecimento da paz, manutenção da paz, consolidação da paz ou, ainda, no nível mais extremo, o da imposição da paz (TERAZZO LANEES, 1998). Estas dificuldades referem-se, de um lado, à aceitação das operações e, de outro, à resistência encontrada para a mobilização de forças aptas à execução dessas operações, o que traz de volta a questão de que, muitas vezes, o que se conhece por segurança internacional, termina por apoiar-se sobre a capacidade de ação de uma potência, de um grupo de países ou de uma aliança político-militar. Esta perspectiva, que podemos chamar particularista, realimenta as forças centrífugas.

Deve-se insistir no fato de que a predominância de forças centrípetas ou de forças centrífugas, em si mesma, não garante um determinado tipo de configuração, unipolar ou multipolar. A coexistência das duas forças, atuando contemporaneamente, amplia o campo das incertezas. Nesta fase da história, deve ser sublinhado que, apesar da assimetria produzida por um grande excedente de poder por parte dos Estados Unidos, têm havido situações em que regimes internacionais que a todos obrigam possibilitaram resultados que, a longo prazo, podem favorecer regras, procedimentos e valores de caráter universal. Seria o caso da atitude da OMC, sustentada particularmente pela União Européia, de rejeição de fato da lei norte-americana Helms-Burton, e a decisão da Conferência de Roma, de 1998, a favor da criação de um Tribunal Penal Internacional para o julgamento de crimes contra a humanidade.

A atual situação de transição em que se encontra o sistema internacional pode possibilitar mudanças que interessam a cada um dos Estados intervenientes. De acordo com Martins (1998), isto implica a consideração de três condições básicas: (1) natureza da geometria mundial de poder; (2) internacionalização econômica; e (3) capacidade das elites dirigentes locais de definirem as diretrizes estratégicas de inserção internacional. Para ele, a capacidade de influência sobre essas condições é o que determinaria o posicionamento relativo de cada Estado e, inclusive, a possibilidade de mudança de posição relativa. A possibilidade determinada por esta capacidade, porém, não implica modificação da configuração do próprio sistema, objetivo que, a longo prazo, é de interesse dos Estados. Se a tendência profunda da história seguir o caminho da universalização de valores, internalizando-os para as diferentes culturas, o problema da segurança internacional passará a ser do interesse não apenas de todos, mas também de toda a humanidade.

Atualmente, nesta fase pós-Guerra Fria, as questões da segurança internacional referem-se particularmente à configuração do sistema, tendo diretamente a ver com o modelo de ordem internacional que se quer ver estabelecido. Uma determinada concepção de ordem não tem a ver apenas com o poder, mas também com a própria concepção de mundo. Participar da manutenção da segurança pode, como alguns Estados parecem desejar, contribuir para a mudança na posição relativa do seu Estado (*status*, acesso ao concerto, legitimidade para a participação em operações militares). Não parece ser este, porém, o interesse de países como o Brasil, ao menos a longo prazo. Para a estabilidade da ordem internacional, inclusive para que sejam criados os pressupostos de uma ordem cosmopolita, ou até de uma cidadania mundial (THOMPSON, 1998), faz-se necessário o tratamento privilegiado das questões normativas que se apresentam sob o título geral de ordem com justiça, ou, no caso particular da linguagem diplomática brasileira, como lembra Lafer (1998), ordem com desenvolvimento: conceitos não iguais mas com parentesco entre si.

O sistema internacional pós-Guerra Fria apresenta uma natureza múltipla e paradoxal. Por um lado, está mais impermeável, já que neste período da história predomina um sistema hegemônico. Os custos da não-inserção são elevados, como demonstram os casos do Iraque, do Irã, da Iugoslávia, de Cuba. Aparentemente, não há modelos alternativos viáveis para os Estados. No pós-Guerra Fria ganhou força a idéia do consenso como algo importante nas relações internacionais. Esta regra generaliza-se em algumas instituições surgidas depois de 1989, como a Organização Mundial do Comércio (OMC). Ao mesmo tempo em que se torna



necessária a adesão de todos os países para o funcionamento das instituições, imprescindível à sua operacionalidade, permanece o condicionamento básico das potências, sobretudo dos Estados Unidos, na formulação das pautas e das decisões.

A natureza da geometria mundial do poder também parece mais impermeável em razão da prevalência de determinados paradigmas. Por isso, ao considerarmos as tendências profundas, que resultam em boa medida da revolução tecnológica em curso, também seremos levados a pensar, mesmo deixando-se de lado a questão das relações entre os Estados, que os paradigmas hegemônicos necessariamente tendem a reproduzir a concentração de poder.

Ao mesmo tempo em que reconhecemos o terreno complexo, difícil, onde as oportunidades escasseiam para as nações pobres, há outros deslocamentos, já existentes anteriormente e que alcançam hoje novas dimensões, que sugerem o fortalecimento de permeabilidades e, conseqüentemente, o retorno da perspectiva universalista não-hegemônica. Estes outros deslocamentos, que também têm como referência as tendências profundas, sugerem novas oportunidades. A compreensão destas oportunidades é difícil, pois, paradoxalmente, elas não deixam de ser o resultado da capacidade de estabelecimento de hegemonia, mas, ao mesmo tempo, podem adquirir conotações favoráveis também aos Estados pobres. São valores como os relativos à preservação do meio ambiente e da Terra, aos direitos humanos e sociais. Estes, contraditoriamente, podem favorecer o multipolarismo ou o unipolarismo. Aqui tem utilidade a afirmação de Martins (1998) relativamente ao papel das elites dirigentes locais. Os exemplos são muitos. Os Estados Unidos vêm repetindo a necessidade de democratizar as decisões internacionais, tornando-as transparentes e abertas às pressões da opinião pública. Contam com sua capacidade de influência e querem utilizar o peso de sua própria opinião pública. Mas a idéia corresponde, também, a reivindicações antigas de Estados débeis e de setores socialmente desfavorecidos, como os representados pelo movimento sindical. A grande onda internacional crítica às iniquidades sociais tem origem nos interesses competitivos dos países desenvolvidos, mas pode representar um instrumento de negociação favorável aos países pobres. A mesma perspectiva analítica pode ser aplicada ao campo da segurança internacional. Utilizando o conceito de Kindleberger (1989) de “garante de última instância” para o caso da segurança internacional, não restam dúvidas de que a única potência com este papel são os Estados Unidos. Mas a complexidade deste campo, como indicam experiências fracassadas, tais como Somália, retaliações ao terrorismo etc., apontam para a necessidade de uma convergência majoritária de Estados. Percebe-se, então, como temas novos, ou mesmo tradicionais, como o

comércio e a economia internacional e a própria segurança, podem ter leituras que favorecem tanto configurações unipolares quanto multipolares.

A prevalência de uma configuração ou de outra depende, como já afirmamos, das referências teóricas em questão, mas também da capacidade de apropriação, por parte das sociedades e dos Estados, dos valores aptos à universalização e, portanto, à permeabilização da configuração do poder mundial. O multipolarismo surgiria como resultado de protagonismo por parte dos Estados, mas também das sociedades. A idéia de cidadania mundial pode representar o caminho de acesso da humanidade a formas políticas democráticas e à fruição dos bens materiais e simbólicos disponibilizados pela modernidade, mas também pode representar a ilusão deste acesso, que de fato permaneceria limitado aos que já o têm, representados por Estados detentores de excedentes de poder. Aqueles valores podem, paradoxalmente, favorecer o unipolarismo, na medida em que surgem como o resultado da vontade hegemônica das sociedades representadas pelos Estados fortes do sistema. A questão da segurança internacional será um teste da maior relevância para verificar se a defesa dos valores que justificam, moral e politicamente, as operações de manutenção da paz, em seus diferentes níveis, resulta da prevalência do unipolarismo ou do multipolarismo.

#### **4. AS TENDÊNCIAS PROFUNDAS E A AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA**

A característica de transição do sistema internacional é também modelada pela interpretação que se dá às forças profundas atuantes. O fim da Guerra Fria, em si mesmo, não ocasionou a diminuição dos conflitos locais, mas certamente tirou-lhes as características globais e sistêmicas existentes até 1989, quando qualquer movimento com potencial repercussão internacional acabava por cruzar-se com a conflitualidade leste-oeste. Aumentou o espaço possível para o desenvolvimento de um tecido de relações econômicas que poderia incluir todos os Estados. Daí poder-se-ia inferir um declínio da predominância dos valores militares-estratégicos e uma elevação da importância dos temas relacionados à economia. No entanto, o exame da situação internacional, transcorrida uma década desde o colapso do sistema polarizado pela União Soviética, indica que o poder estratégico-militar continua igualmente importante, a ele agregando-se, no mesmo plano, outros fatores de poder: econômicos, culturais, civilizacionais, ambientais, sociais. Esta agregação se constituiria numa força

profunda modeladora da realidade. Pode-se, assim, reelaborar o conceito de segurança, incluindo a tendência à agregação de outros valores, não apenas os militares. É necessário reconhecer que isto não é uma novidade absoluta: a indústria siderúrgica, as reservas de carvão e ferro, já na segunda metade do século XIX, eram símbolos de potência. Antes disso, a extensão territorial e o peso demográfico, desde Westphalia, a partir do século XVII, eram considerados requisitos para o fortalecimento do soberano e do reino. O mesmo se pode dizer da posse de ouro. Mas na virada do século XX para o XXI, a agregação de outros valores ganha novo significado.

Parte dos liberais não tem dúvida em apontar mudanças fundamentais nas relações internacionais, resultantes da ação das forças profundas, que colocariam de cabeça para baixo a idéia da prevalência da alta política, da estratégia, do poder, da diplomacia. “Os estados comerciais estão começando a emergir de uma vez por todas na política mundial, e a anterior baixa política do comércio e do crescimento está se tornando a alta política mais uma vez” (ROSECRANCE, 1986: p. 227). De acordo com este entendimento, se fosse possível, a partir do estudo das forças profundas que atuam no mundo contemporâneo, definir que tecnologia, movimentos do capital e competitividade serão os motores únicos da configuração internacional das próximas décadas, poder-se-ia aceitar a tese do declínio definitivo da predominância estratégico-militar e do papel secundário da segurança internacional.

Não há elementos empíricos e teóricos que permitam prever o futuro. No plano empírico, basta acompanhar os debates sobre a internacionalização da economia. Enquanto se discute, no quadro da OMC, a realização de uma nova rodada de negociações, o *millenium round*, que iria no sentido da globalização, questões como regras globais para os fluxos de capitais ou garantias para os investimentos têm dificuldades em avançar. Desenvolve-se o debate sobre a globalização econômica, mas a criação ou o fortalecimento dos blocos continuam temas relevantes para quase todos os Estados.

No plano da segurança internacional, da mesma forma, o tema de seu sentido está posto e não resolvido. Ao mesmo tempo que parecem fortalecer-se valores com berço no iluminismo, o respeito a regras mínimas de convivência tem dificuldade em consolidar-se. Poderia tratar-se de resíduos do passado, mas isso não é definitivamente certo, na medida em que regimes internacionais sólidos dependem de amplos consensos, e estes parecem não estar se consolidando. Nem mesmo é certa a existência de um concerto internacional de geometria

variável, tendente à ampliação dos pólos, que Fonseca Júnior (1998: p. 34) considera um cenário relativamente favorável ao Brasil. Daí a complexidade e a diversidade na definição de segurança. Para países como o Brasil, desde Araújo Castro (1982), e mesmo bem antes, sabemos que segurança internacional não pode ser sinônimo de congelamento do poder ou *status quo*. Frente à existência de tantas diferenças, reproduz-se o risco de a definição, e sobretudo a implementação de suas conseqüências, ficar relegada à responsabilidade de quem detém maior poder real e que, portanto, aplicará os próprios valores às situações que se apresentarem. Por outro lado, nas largas frestas destas dificuldades, o surgimento de *free riders*, experiências atômicas de Índia e Paquistão (FONSECA JÚNIOR, 1998), sublinha os riscos da imprevisibilidade, tendo em vista as perdas dos que não enveredaram por este caminho. O conceito da “preferência pela diplomacia e pelo direito”, de Fonseca Júnior (1998: p. 34), assim como o da “autonomia pela participação”, necessitam, para consolidar-se e para favorecer posições de países como o Brasil, maiores níveis de homogeneidade a respeito dos regimes internacionais relativos à segurança.

Cox (1986) insiste na questão do erro em que incorrem os que consideram que as tendências profundas levam a desdobramentos inevitáveis. “Há duas concepções opostas de história, cada uma das quais está intelectualmente enraizada na separação de sujeito e objeto. Uma é a separação metodológica pela qual os fatos são concebidos como uma série infinita de informações objetivadas. Este procedimento procura leis de comportamento universal. O realismo estruturalista, como dito, é uma de suas manifestações. A outra encara a subjetividade da ação histórica como determinada por um processo histórico objetivado... Ambas retiram da cena os elementos de incerteza inerentes à expectativa historicista de um desenvolvimento dialético que surge das contradições das forças existentes – uma concepção na qual, como dito acima, sujeito e objeto estão unidos” (COX, 1986: pp. 247–248). Wallerstein (1994), em posição próxima, afirma que a economia-mundo traz como resultado a ascensão de novas forças que elevam o grau de incerteza.

O sistema internacional pode ser analisado como mais difuso do que no período da Guerra Fria, quando clivagens profundas estavam refletidas nas duas ideologias dominantes, a liberal e a comunista. Os anos da passagem do século XX para o XXI apresentam-se como momento privilegiado de interveniência de novos atores, que poderiam atuar segundo interesses não nacionais. É esse um tema relevante, cuja compreensão é pressuposto para a análise das relações internacionais. Se confirmada esta hipótese, a percepção westphaliana teria seu

significado diminuído, deixando de serem os Estados os únicos atores legítimos de ação internacional.

Passamos por um período no qual outras forças parecem atuar. Há aumento do número de atores com papel internacional e há interesses tentando afirmar-se neste cenário. De acordo com alguns autores, poderiam estes novos atores tornar-se tão ou mais fortes que o Estado-nação. Isto tornaria a ordem internacional mais permeável em alguns setores e menos em outros. Para Bonanate (1989), resultando esses interesses em regimes internacionais, estes últimos passariam a ditar as regras de comportamento. Em outras palavras, uma interpretação radical seria a de que o comportamento do sistema internacional passaria a estar menos ditado pelos Estados e mais por valores; seriam estes os novos soberanos.

Como dissemos, permanece aberta a questão da capacidade dos regimes de impor suas regras de funcionamento aos Estados e às sociedades. Na formulação de Fonseca Júnior (1998), esta capacidade está determinada, no sistema internacional contemporâneo, pela existência do concerto. Para ele, o fato de que os valores que o conformam estejam em sintonia com os do Brasil permite aceitar o fortalecimento dos regimes, garantidos por um consenso internacional que conta com a sustentação explícita das potências. Assim, a coincidência de interesses entre o concerto e países como o Brasil, em relação a valores como democracia, direitos humanos, livre mercado, não-proliferação etc., evidenciaria a potencialidade de regras crescentemente estáveis para a segurança internacional.

Permanece a questão de como assentar a segurança internacional no caso de desacordo em relação a interesses. Estes, mesmo sendo considerados inegociáveis por alguns, podem situar-se no campo dos chamados valores civilizados. Aron (1979), em outro período histórico, o da Guerra Fria, oferecia uma resposta indefinida: “Para que um diálogo, diplomático ou belicoso, continue a ser razoável, é preciso que os dois interlocutores queiram mantê-lo assim” (ARON, 1979: p. 78).

A teoria realista, portanto, não pode ser desprezada e jogada na lata do lixo da história. Porém, quando fazemos a leitura dos já clássicos realistas dos anos trinta e quarenta do século XX, nos damos conta de que há novas questões, cujas respostas não são encontradas no passado. Carr (1981), antes da Segunda Guerra Mundial, afirmava “que existe, de fato, uma suposição difundida da existência de uma comunidade mundial, da qual os Estados são unidades, e que o

conceito das obrigações morais dos Estados está intimamente ligado a esta suposição” (CARR, 1981: p. 154).

A idéia de comunidade mundial introduz a possibilidade abstrata de princípios para a segurança internacional: se há comunidade, há obrigações e, conseqüentemente, há regras e princípios que a todos obrigam. Quem os viola está sujeito a que a comunidade o sancione. Ao mesmo tempo, Carr assinalava as dificuldades para alcançar um padrão suficiente de coerência. Para ele, isso é a causa das imperfeições da moral internacional. Faltariam dois princípios: o da igualdade entre os membros da comunidade e o de que o bem do todo tem precedência sobre o bem da parte. Se o primeiro princípio, com toda evidência, continua inexistente, o mesmo não pode ser dito em relação ao segundo. Todas as teorias contemporâneas, de caráter idealista, liberal, grociano e socialista, buscam, na lógica dos jogos de soma positiva, o caminho, às vezes normativo, de consolidação da idéia de que o bem do todo tem precedência. Se o bem do todo tiver, efetivamente, precedência, estariam criados os pressupostos para políticas de segurança internacional efetivas. Provavelmente, na virada do século XX para o XXI, ainda não seja possível afirmar que o bem do todo prevalece. O que é possível perceber é que alguns temas, mesmo quando utilizados como instrumentos de poder, adaptam-se melhor às necessidades do bem de todos. Assim, em princípio, teríamos avançado em relação aos anos trinta e quarenta, quando não era possível perceber qualquer forma de prevalência do bem comum.

Os Estados-nação estão aparentemente perdendo parte de sua autonomia decisória no campo econômico, sabidamente importante na fase atual. Esta tendência tem sido reiteradamente assinalada, tornando-se um lugar comum. Se consideramos a globalização expressão da economia e que esta organiza a vida internacional na sua plenitude, seremos levados a não perceber que o Estado ganha outras prerrogativas. Paradoxalmente, estas têm papel fundamental para a reprodução do próprio Estado e para a globalização. Ao apontar para a crise do Estado-nação, tende-se a colocar as estruturas institucionais sob suspeita. Diante da crise do Estado-nação, coloca-se também em xeque o papel da capacidade militar, que continua a jogar uma função política importante. Observe-se que não defendemos normativamente este papel, apenas reconhecemos seus *status* objetivo.

Cabe retomar uma questão elaborada por Deutsch (1978) nos anos sessenta. Utilizando-se da Lei de Parkinson para a discussão da segurança, afirma que “a sensação de insegurança de uma

nação aumenta na razão direta de seu poder. Quanto maior e mais poderosa for uma nação, mais os seus líderes, suas elites, e freqüentemente sua população, aumentam seus níveis de aspiração em política internacional” (DEUTSCH, 1978: p. 118). A experiência do período da Guerra Fria e a década transcorrida desde o seu fim permitem afirmar que a colocação de Deutsch manteve apenas parcialmente sua validade. Provavelmente, a sensação de insegurança de alguns países, como os Estados Unidos em primeiro lugar, também a China, e possivelmente a Rússia, mantém-se alta, sendo este o argumento utilizado para a manutenção de seu esforço para assegurar poder militar. Por outro lado, países importantes têm buscado assegurar seu papel sem o recurso a um destacado poder militar. Além dos já citados casos de Japão e Alemanha, podem-se mencionar outros países outrora fortes, hoje relegados a papéis contidos, como Reino Unido, França e todos os países da América Latina, inclusive o Brasil. Tudo isso tem um significado: apesar do papel que o poder estratégico continua tendo, parece fortalecer-se a convicção de que objetivos nacionais ou das sociedades nacionais podem ser alcançados mesmo na ausência desse poder. Nestas condições, a segurança internacional poderia alcançar a situação em que, de fato, houvesse a precedência do bem do todo sobre o bem da parte. Isto é, situações de inviabilização da busca de vantagens particulares, nas quais os regimes fossem pactuados de forma a atender aos interesses das partes. A assimetria ainda hoje existente torna difícil este objetivo. A globalização tem a ver com esta perspectiva, mas não é ainda sua questão nuclear.

## **5. PREPONDERÂNCIA DO UNIPOLARISMO E PAPEL DOS ESTADOS UNIDOS**

As dificuldades, discutidas no item anterior, para a consolidação de uma agenda na qual prevaleça o bem do todo não eliminam a necessidade de compreensão das motivações pelas quais, mesmo com uma geometria das relações internacionais tendencialmente unipolar, tem se fortalecido a tendência à incorporação de temas de valor universal, em certo sentido, a tendência centrípeta. Para o equacionamento da posição brasileira frente à segurança internacional, é da máxima importância a verificação da existência desta tendência. Tenhamos em conta que a idéia de uma força internacional de paz foi combatida teoricamente por importantes realistas clássicos.

Morgenthau (1985) foi explícito nesse sentido: “Uma força internacional de polícia numa sociedade de estados soberanos é uma contradição em termos. No contexto maior de um Estado mundial, nós encontraremos este problema novamente. O problema de uma força internacional de polícia, para ser resolvido definitivamente, deve ser resolvido no quadro de uma sociedade mundial onde o que determina é a lealdade secular fundamental de seus membros individuais e que tenha desenvolvido um conceito de justiça pelo qual as nações individuais que a compõem estejam interessadas em provar a legitimidade de seus direitos individuais” (MORGENTHAU, 1985: p. 462). Para este autor, o conflito entre as nações torna impossível a existência de segurança coletiva e de uma força internacional. Portanto, volta a questão da necessidade de compreensão das razões do fortalecimento das tendências favoráveis a missões de paz, consensuais ou impositivas, na última década do século XX, podendo esta tendência ainda fortalecer-se nas primeiras décadas do século XXI.

Há duas possibilidades de resposta: 1. exatamente a geometria das relações internacionais unipolar, com a evidente predominância estratégica e no plano dos valores dos Estados Unidos, estimula formas de segurança coletiva, cujo garante de última instância seriam os próprios Estados Unidos, daí sua capacidade de construção de agendas; 2. apesar da geometria das relações internacionais tender ao unipolarismo, a incorporação de temas de valor universal se dá porque têm se fortalecido as condições, discutidas desde Rousseau (1978), para a prevalência do bem do todo. Na formulação de Nardin (1987), a associação de objetivos sobrepõe-se à associação prática, de interesses.

Nas relações internacionais contemporâneas, um tema relevante é saber se a assimetria de um Estado em relação aos outros coincide ou não com um modelo híbrido que soma a idéia de império-mundial e de economia-mundo, se quisermos utilizar as formas propostas por Waters (1996). Como assinalado por diferentes autores, este pólo fundamental atuaria hoje não isoladamente, mas por meio de um sistema de círculos concêntricos, cujo primeiro nível seria o Grupo dos Sete. Outro tema relevante, na perspectiva tratada no parágrafo anterior, a da compreensão das razões do fortalecimento das tendências favoráveis a missões de paz, é detectar se o unipolarismo é reflexo de uma nova forma de relações internacionais que estariam sendo construídas no cerrar das luzes do século XX. Isto é, a crise do Estado-nação, que corre paralelamente ao ascenso do fenômeno da globalização, atingiria todos os Estados, ampliando-se o espaço dos valores compartilhados, que, sendo universais, abrigam as diversidades



compatíveis. Universalismo não seria imposição, ainda que determinada por uma hegemonia que utiliza o consenso, mas vontade coletiva da humanidade.

O fato de a agenda internacional, em grande medida, nem sempre ser aceita por maiorias expressivas de Estados após a aprovação norte-americana denota a preponderância ao unipolarismo e a tendência a terem os Estados Unidos sua autoridade reconhecida. Uma forma parecida, ainda que simétrica, se dá quando decisões tomadas sem a aprovação norte-americana só alcançam reconhecimento e possibilidade efetiva de aplicação se este país adere a elas. É o caso do Tribunal Penal Internacional. Em linhas gerais, o mesmo pode ser dito para as operações de manutenção da paz decididas pelas Nações Unidas.

Na perspectiva do unipolarismo, é importante ressaltar que autores situados em diferentes perspectivas teóricas, realistas, liberais, socialistas, consideram que os Estados Unidos mantêm papel primordial na preservação do ordenamento existente, mais do que um papel de *primus inter pares*. "Primeiro, a liderança é uma palavra elegante para o poder. Exercer a liderança é levar outros a fazer coisas que de outra forma não fariam. Isso implica habilidade em criar, direta ou indiretamente, os interesses ou as ações de outros. Liderança deve envolver a habilidade em não desembainhar as armas; mas também em levar outros Estados a conceber seus interesses e objetivos políticos de forma nova. Isto sugere um segundo elemento da liderança, que implica não apenas a organização das possibilidades do poder e dos recursos materiais. Ela também implica a capacidade de projetar um formato de idéias políticas ou princípios em relação à especificidade ou à ordem efetiva das políticas. Implica a capacidade em produzir ações pactuadas ou coordenadas por inúmeros estados ou outros setores. Liderança é o uso do poder para organizar a ação de um grupo visando um objetivo comum" (IKENBERRY, 1997: p. 4). Nesse sentido, a liderança norte-americana pareceria não estar tão ameaçada. O fim da Guerra Fria reorganizou os termos do debate internacional, tornando ultrapassadas as grandes polêmicas sobre o declínio norte-americano, ao menos como foi discutido nos anos oitenta (KENNEDY, 1989).

Uma consideração que se faz necessária refere-se aos custos da liderança para os Estados Unidos. Sabemos que o declínio de potências deu-se não apenas em razão de derrotas militares – França napoleônica, Império Austro-Húngaro –, ou de descenso econômico – Reino Unido após a Segunda Guerra Mundial. Houve também o declínio determinado pelos custos da manutenção do poder – *over extension* –, como no caso da União Soviética na década de

oitenta. A capacidade dos Estados Unidos, até aqui, de arcar com o custo da liderança está ligada a diferentes razões. Uma delas, bastante importante, é o fim da competição com a União Soviética, ao menos nos termos anteriores a 1989, e que possibilitou realocações de recursos de toda ordem. Apesar disso, Kennedy (1999), ao mesmo tempo em que assinala o fato de o século XX ter sido marcado por uma influência de tal ordem que poderia ser caracterizado como “o século da América”, e que os Estados Unidos entram no século XXI como a potência número 1 do planeta, reconhece que “não se sabe se isso vai continuar” (KENNEDY, 1999: p. D4). O formato das relações internacionais, particularmente o dos círculos concêntricos, poderia sugerir um unipolarismo caracterizado não pela hegemonia, mas por um *status* de *primus inter pares* para os Estados Unidos.

Na discussão sobre segurança internacional, é importante ressaltar que a liderança vincula-se à capacidade, como observado por Ikenberry (1997), de projetar um formato de idéias políticas ou princípios e valores que tenham conexão com aqueles compartilhados por um razoável número de Estados. O campo dos valores sempre foi importante, mas ganha maior destaque no fim do século XX. Quando a hegemonia busca afirmar-se pela manifestação explícita de excesso de poder, corre o risco de sofrer erosão. Provavelmente esta seja uma explicação plausível para as dificuldades enfrentadas pelos Estados Unidos no equacionamento da crise do Iraque, que perduraram ao longo de toda a década dos noventa.

A exigência de valores compartilhados abre a possibilidade para operações de manutenção da paz que tenham relação com o bem de todos, ainda que exijam, como acabamos de ver, o beneplácito da potência detentora de maior poder e, certamente, do concerto internacional hegemônico. Subproduto disso, mas que certamente não deveria interessar ao Brasil, é o fato de que a adesão ao consenso pode garantir a inserção dos atores no sistema. Por outro lado, não podemos desconhecer que esta é uma forma recorrente de comportamento internacional, inclusive por parte de países latino-americanos.

## **6. DEFINIÇÃO DOS TERMOS DA AGENDA INTERNACIONAL**

Segundo Villa (1994), a agenda contemporânea é composta primordialmente de três temas: militar, econômico-tecnológico e ambiental. Ele chama a atenção para o fato de que estaria havendo, em razão desta agenda, um deslocamento no processamento das relações

internacionais. Os dois primeiros temas, tradicionais, promovem a concorrência entre Estados. São funcionais à lógica da competição, da diferença, podendo levar à inimizade e à guerra. Na agenda internacional, amadurecida a partir dos anos setenta, estariam surgindo temas, particularmente o do meio ambiente, em que a questão básica não é mais a concorrência ou a ameaça de outro Estado, mas a ameaça de fatores extra-estatais. Estas ameaças, em si mesmas, podem ter poder de agregação ou de desagregação. Mas sua solução dependeria sempre de ações de caráter cooperativo. Os fatores extra-estatais podem ser vistos de formas distintas pelos Estados, mas a característica comum a eles é que necessitam ser considerados de um modo novo, o que se traduz na necessidade de serem levados em conta. Por sua vez, serem levados em conta nada diz quanto à direção com que pode dar-se esta consideração: de forma inclusiva ou de forma exclusiva. Os temas tradicionais supõem que o arranjo de atores principais seja a condição necessária para o funcionamento do sistema.

Para Villa, na perspectiva da teoria dos regimes internacionais, no caso dos temas globais, ao contrário, há a possibilidade de que os arranjos dos atores estatais, inclusive os mais importantes, sejam insuficientes sem a colaboração dos Estados mais fracos e, particularmente, dos atores não-estatais. Os exemplos seriam inúmeros. O meio ambiente seria o mais importante, tendo em vista a necessidade de inclusão dos portadores deste valor e, na prática, de todos os grupos humanos.

Em aspectos que têm relação direta com a segurança também são colocadas questões novas, ainda que este tema seja o mais tradicional nas relações internacionais. Novos atores, não-estatais, surgem como protagonistas. Por um lado, atuam forças centrífugas; pelo outro, forças centrípetas. O conflito Israel-Palestina tem a ver com Estados, ou, no caso dos palestinos, com sociedades que querem criar o próprio Estado, mas atores não-estatais, no caso os fundamentalistas árabes e judeus, jogam um papel muitas vezes decisivo. Os conflitos em Angola, desde antes de 1974 vinculados à conflitualidade Leste-Oeste, depois de 1989 permanecem sem solução tendo em vista sua origem histórica, que passa por questões culturais e tribais. O mesmo pode ser dito em relação ao genocídio em Rwanda e Burundi. Ainda assim, não é homogêneo o comportamento da comunidade internacional. Há conflitos que pouco mobilizam as Nações Unidas ou organizações regionais, tais como a insurgência tamil no Sri Lanka e o conflito da Chechenia.

Pode-se, porém, afirmar que há um crescimento da preocupação da opinião pública e das organizações internacionais por essas questões, ainda que não uniforme. No campo das forças centrípetas, correntes de opinião, movimentos organizados, meios de comunicação, organizações não governamentais etc. constituem forças de pressão poderosas em favor, por exemplo, dos direitos humanos, dos direitos nacionais, dos direitos de minorias, dos direitos sociais. O que se quer assinalar é que temas anteriormente considerados nas relações internacionais como centrífugos, tendo a ver unicamente com situações locais, de interesse de um ou poucos países, cada vez mais surgem como temas que dizem respeito à comunidade internacional. Ao mesmo tempo, reiteram-se situações de tipo centrífugo. Em outras palavras, haveria um movimento de translação de temas historicamente funcionais à lógica da competição e da diferença para tornarem-se temas que têm a ver com a cooperação, ou melhor, para cuja solução exigem-se formas cooperativas. Ainda assim, é preciso muita precaução. A Polônia não existiu como Estado independente durante quase cento e sessenta anos, até 1918. Aparentemente, uma opressão nacional deste tipo não seria mais possível. Ao mesmo tempo, neste mesmo campo da questão nacional, cabe lembrar que há pautas inexistentes na agenda: Armênia, Curdos, para citar duas populações que mantêm reivindicações de caráter nacional. O que mostra que a clássica razão de Estado persiste como referência. A novidade está em que a razão de Estado não é mais a única.

Cabe, nesta discussão das motivações profundas da agenda internacional, ter em conta, como ensina a teoria realista, que esta agenda continua a ser moldada por valores hegemônicos, ainda que modificados ao longo da história. Ao mesmo tempo, deve-se também ter em conta que, a partir do fim da Guerra Fria, houve a possibilidade de diversificação da agenda. Um exemplo é o crescimento das missões de paz das Nações Unidas, inclusive com a participação brasileira. Provavelmente, isto tenha a ver com o aparente unipolarismo do sistema surgido na última década do século XX. Morgenthau (1963) acreditava que o interesse nacional é o único relevante na política mundial. Portanto, o interesse internacional seria parecido à somatória ponderada daqueles interesses nacionais. Villa (1997) afirma que as modificações em curso no sistema internacional indicam, diferentemente dos realistas, que “o interesse internacional, contrariamente ao nacional, é uma construção intelectual que reflete processos transnacionais cujos efeitos independem, em alguns casos, da ação voluntariosa do Estado” (VILLA, 1997: p. 254). Os construtivistas (WENDT, 1994; ADLER, 1997; CHECKEL, 1998), da mesma forma que Villa, acreditam “que a interação no nível sistêmico muda as identidades estatais e os interesses” (WENDT, 1994: p. 384). O fato é que, aparentemente, estamos frente a um novo

paradoxo. O sistema internacional surge, pela primeira vez a partir de Westphalia (HOLSTI, 1992), com configuração unipolar. O movimento em direção a um balanço de poder não aparece como a tendência predominante no cenário internacional, como esperariam os neo-realistas estruturalistas (WALTZ, 1987). Portanto, o paradoxo está em que a unipolaridade se constituiria no mesmo momento em que haveria interação no nível sistêmico.

O debate sobre a agenda internacional, cuja pauta sofre condicionamento determinante por parte dos Estados Unidos, é certamente um terreno onde parece desenvolver-se o embate pela configuração do sistema internacional do século XXI.

Como vimos, há amplo reconhecimento quanto à indefinição que poderá subsistir, apesar do unipolarismo aparente. A questão da segurança internacional surge como um dos terrenos do embate. Certamente seu atual direcionamento pode ser interpretado como um dos subprodutos de uma agenda internacional construída pelos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, a disposição que outros Estados mostram de se encarregarem de responsabilidades internacionais, quando estas implicam a defesa de valores universais de ampla aceitação, sugere a possibilidade de construção de um sistema de novo tipo, onde, utópica e normativamente, valores universais possam surgir como dominantes, desvinculados da hegemonia e da necessidade de um “garante de última instância” (KINDLEBERGER, 1989).

Parece ser esta também a posição de um diplomata brasileiro, quando conclui que “a coerência entre a participação seletiva e as intervenções nos órgãos das Nações Unidas exigirá, por fim, que se continue, com alguma frequência, a arrostar com opinião dissonante as unanimidades a que se têm acostumado as maiores potências e os Estados Unidos em particular” (SENA CARDOSO, 1998: p. 152). Para ele, será este o único caminho para melhor projetar o interesse nacional. Provavelmente, trata-se também do melhor caminho para pensar na ordem internacional do século XXI.

## **7. DISJUNÇÃO ENTRE POLÍTICA E ECONOMIA**

Os pressupostos realistas clássicos são: estatocentrismo, racionalismo e potencial uso da força. Se aceitos como base para a análise das relações internacionais, não se pode afirmar haver disjunção entre política e economia, mas sim uma tendência de subordinação da economia à

política. Em definição clássica, Aron (1979) afirma que “sistema internacional é o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral. São membros integrais de um sistema internacional as unidades políticas que os governantes dos principais Estados levam em conta nos seus cálculos de forças” (ARON, 1979: p. 121). Portanto, prevalece a política, mas os Estados são levados em conta por outras razões também, certamente a econômica é uma delas.

A história nos ensina que a disjunção entre política e economia, ou entre cada uma destas e outros valores, produz resultados imprevisíveis. Napoleão tinha o melhor exército da Europa, tinha ao seu lado bandeiras simpáticas às burguesias em ascenso e aos povos, mas foi derrotado. O Reino Unido, vitorioso nas duas grandes guerras do século XX, no auge de seu poderio, tendo em vista os custos do *over extension*, abdica do papel de grande potência. Como lembra Kennedy (1999), os Estados Unidos, em 1917, romperam o equilíbrio da guerra, apesar de não terem antecipadamente um grande exército. Em diferentes ocasiões, a não superposição entre poderio político-militar e econômico não deixou de viabilizar tentativas de fazer prevalecer um sobre o outro. O Japão atacou os Estados Unidos em dezembro de 1941, quando contava com uma economia dez vezes menor que a norte-americana.

No século XXI, parte relevante da segurança internacional estará determinada pela continuidade ou não da conjunção de poder político-militar e econômico, posição desfrutada pelos Estados Unidos, com destaque, ao longo da década de noventa. Nesta década foi temporariamente resolvida a dúvida que realistas e liberais tiveram nos anos oitenta sobre essa mesma continuidade (GILPIN, 1987; ROSECRANCE, 1986; REICH, 1992; KENNEDY, 1989). Do ponto de vista militar, aparentemente, não há rivais, apesar das preocupações sinalizadas por análises norte-americanas a este respeito (China, Rússia). No campo da economia, o progresso da integração na União Européia ou *performances* positivas na Ásia poderiam colocar em risco a predominância norte-americana.

Não está previamente determinada a direção que as forças profundas imprimirão às relações internacionais. Análises sugerem que se pólos alternativos surgirem, estes terão poder econômico, mas não político-militar. Permanece, portanto, irresolvida a questão da possibilidade de novas polaridades, que levariam a um reordenamento mundial, bipolar ou multipolar. Esta irresolução tem a ver com a apreensão intelectual do sistema internacional. Os liberais, em sua crítica ao realismo e ao neo-realismo (KEOHANE, 1986; NYE Jr., 1990),

concentram fogo no estruturalismo, que impediria, segundo eles, perceber as modificações havidas, por exemplo, nos anos oitenta e, sobretudo, nos anos noventa com o fim da Guerra Fria nos termos como havia se desenvolvido desde 1946.

Em uma concessão ao pensamento neo-realista, útil para nosso raciocínio, torna-se necessário afinar aquela crítica. Os neo-realistas não excluem a possibilidade de modificações no sistema internacional. Já dissemos que consideram a guerra um momento fundante. O que os neo-realistas afirmam é que o sistema internacional pode modificar-se apenas se houver modificação de caráter sistêmico e não apenas no interior do mesmo sistema. Se as modificações forem internas ao sistema, as razões estruturais não se modificam. Para eles, um sistema anárquico busca sempre uma situação de equilíbrio. Depois de Westphalia nunca houve unipolaridade: quebrado o equilíbrio, segundo os neo-realistas, ele será restabelecido de uma forma ou de outra. O equilíbrio foi alcançado nos últimos trezentos e cinquenta anos (de 1648 a 2000) por sistemas que contavam com duas ou mais potências. Para nossa análise, o que importa entender é que tanto a possibilidade de unipolarismo quanto a de multipolarismo democrático, não limitado a um concerto, dependeria do fim do sistema internacional que existiu no período da Guerra Fria. Isto não está ainda definido. Portanto, tanto a consolidação do unipolarismo quanto o multipolarismo democrático ou, ainda, uma sociedade internacional não estatocêntrica, para poder consolidar-se dependem de mudanças ainda não presentes nos últimos anos do século XX.

Para os neo-realistas, a mudança estrutural depende de mudanças em três pontos: 1. o princípio pelo qual o sistema é estabelecido, por exemplo, passar de uma organização anárquica para uma hierárquica; 2. no caso de sistema hierárquico, se as funções são definidas ou distribuídas de forma diferente; 3. modificações na distribuição de potencialidades entre as unidades (WALTZ, 1987). Sabemos bem que o fim da Guerra Fria não se traduziu, ainda, em modificações tão profundas no sistema. Mesmo num quadro analítico que parta de diferentes pressupostos teóricos, deve-se insistir no fato de que o fim da Guerra Fria não introduziu, excetuando-se o caso da Organização Mundial do Comércio, qualquer novidade institucional significativa. Todas as organizações internacionais da Guerra Fria permanecem, inclusive o formato de Dumbarton Oaks e de São Francisco das Nações Unidas. Institucionalmente, apesar das modificações por nós tratadas nos itens acima, o que prevalece é a ordem clássica, em que a fonte última de legitimidade são os Estados nacionais. Esta permanência é de interesse imediato do Brasil, mas não capta a potencialidade da nova situação. São Francisco e Bretton

Woods não parecem suficientemente adequados se pensarmos uma nova forma de sistema internacional, no qual haja legitimidade para as operações de manutenção da paz e não apenas uma possível legitimidade estabelecida caso a caso.

A disjunção entre política e economia, que poderá crescer no século XXI, redesenharia a configuração internacional. Ao mesmo tempo, a tentativa de evitá-la pode implicar a tentação de instrumentalizar o objetivo da segurança internacional para impedir essa mesma disjunção. Neste caso, o entendimento utópico e normativo das operações de paz ficaria gravemente comprometido.

## **8. NOVOS ATORES**

No campo das relações internacionais, cresce o debate sobre a possível superação da concepção estatocêntrica, pela qual os Estados são apontados como os únicos atores relevantes, com capacidade para influir os processos de tomada de decisão. Contribuição do pensamento liberal intergovernamentalista (MORAVCSIK, 1994), herdeiro, neste caso, da tradição liberal na filosofia política, tem sido assinalar a heterogeneidade do Estado, composto por diferentes interesses, originários nas classes sociais, nos grupos econômicos, nas estruturas corporativas, regionais etc. Na Introdução, indicamos o significado da consideração específica de atores novos na análise das relações internacionais: eles têm origem na diversidade da sociedade. Podemos afirmar a existência de novos atores não pelo fato de antes não terem existido entidades semelhantes (empresas, sindicatos, partidos), nem tampouco pelo fato de nos séculos e nas décadas passados não terem atuado no plano internacional. Esta atuação visava incidir sobre os Estados nacionais, atuando na arena internacional por meio deles. Hoje, há articulações epistêmicas que têm conexões com os Estados, mas não são diretamente dependentes deles.

Entre população, governo, Estado e nação há, em princípio, uma relação de correspondência, como ensina a teoria do Estado moderno. Portanto, ainda em princípio, há alguma forma de interação entre as demandas da população e as políticas desenvolvidas pelos governos e pelo Estado: haveria uma comunidade que se governa a si própria e determina seu próprio futuro. Alguns socialistas do início do século chamavam isto de Comunidade de Destino (BAUER, 1987); os realistas a chamam de Interesse Nacional. Para Held (1991), “essa idéia é



questionada fundamentalmente pela natureza do padrão de interconexões globais e pelas questões que devem ser enfrentadas pelo Estado moderno” (HELD, 1991: p. 152).

Mesmo sem aprofundamento específico, é possível afirmar que a crise do Estado, ainda que dentro de padrões fortemente diferenciados, e, sobretudo, o fenômeno chamado de globalização, estabeleceram novo papel para a ação dos atores não-governamentais, conforme discutimos no item 6. Além de seu papel nas políticas nacionais, muito heterogêneo, sabemos de sua influência na formulação da agenda internacional e no condicionamento diferenciado dos Estados. Disto pode resultar a quebra da correspondência entre a pauta da sociedade civil e as decisões políticas. A experiência recente indica que mesmo Estados poderosos podem ser levados a modificações em seus objetivos, quando submetidos a fortes pressões da opinião pública, estimulada por organizações não-governamentais e meios de comunicação, ainda que muitas vezes entrelaçada a interesses de Estados. A França, a partir de 1996, foi levada a suspender seu programa de experiências nucleares. Os Estados Unidos tiveram que aderir ao programa de limitação de emissões de CO<sub>2</sub> depois da reunião de Kyoto, em 1997.

Aron (1987) aponta para o significado da incorporação de novos atores para a formação do que chama Sociedade Internacional ou Mundial, que incluiria os sistemas interestatal e econômico, os movimentos transnacionais, as trocas e as sociedades e instituições supranacionais. Autores realistas, estatocêntricos, cuja referência básica é o Estado, têm em conta os novos atores. Estes, em alguns casos, têm uma natureza dupla: 1. fazem pressão dentro do Estado, porém, 2. conservam sua dimensão internacional. Passam a ser interlocutores em temas antes limitados às relações entre Estados, como a questão ambiental, o comércio internacional, as migrações, o tráfico de drogas, os direitos das minorias, os direitos humanos etc. Torna-se assim evidente seu papel na agenda da segurança internacional. Para citar exemplos conhecidos: Anistia Internacional, Médicos sem Fronteiras, Green Peace.

A experiência das operações de paz desenvolvidas sob a égide das Nações Unidas, ou de outras organizações, nos anos noventa, como na Somália, Angola, região da antiga Iugoslávia e Haiti, demonstra o papel crescentemente importante da opinião pública internacional, que, diga-se de passagem, não é uma abstração, e das organizações não-governamentais. Pode-se perceber que, ainda que os novos atores tenham o Estado como a principal referência de atuação, este está perdendo o monopólio, antes absoluto, de condução das relações internacionais, particularmente na formulação da agenda. Essas mudanças não modificam formalmente a

soberania nacional, mas certamente têm crescente significado na determinação de parte dos assuntos internos. Não sendo nosso objetivo neste trabalho, não discutiremos aqui o papel das empresas (financeiras, industriais, comerciais, agroindustriais). Apenas lembremos que elas também constituem atores não-governamentais com reconhecida capacidade de atuação. Os Estados mantêm o monopólio da representação da vontade popular, definem normas, políticas e regulamentos a serem seguidos no seu território. Este monopólio é o que os habilitaria, em princípio legitimamente, a decidirem no campo da segurança internacional.

Até este final de século, os novos atores não se propuseram a alterar o quadro institucional básico das relações internacionais, mas querem influir no processo decisório. Nas Nações Unidas e na Organização Mundial do Comércio eles vêm ganhando *status* de observadores reconhecidos. O espaço que lhes foi aberto resulta da nova compreensão sobre as relações internacionais que vai se criando entre todos os atores. O comportamento externo dos Estados não é ordenado exclusivamente pela relação de forças, afirma Aron (1987). Os construtivistas insistem em que as idéias e os sentimentos, social e historicamente construídos, também influenciam nas decisões dos atores internacionais. Nesse caso, a concepção de mundo e as ideologias, defendidas pelos grupos epistêmicos (ADLER, 1997), têm um papel relevante. Dito isso, deve-se ter em conta que a participação dos novos atores, mesmo criando pautas novas e, particularmente, novos constrangimentos, positivos ou negativos, não altera, em si mesma, a assimetria existente no sistema internacional. Os Estados respondem seletivamente à intervenção dos novos atores, procurando, de acordo com seu poder, utilizá-los na reprodução das assimetrias ou na busca de alteração do *status quo*.

Rosenau (1990) identifica cinco pontos importantes para entender as relações internacionais atuais: 1. pós-industrialização, que força o desenvolvimento de tecnologias eletrônicas que reduzem as distâncias globais, estabelecendo um rápido movimento de pessoas, produtos e idéias pelo planeta; 2. emergência de problemas planetários que não se resumem ao poder de resolução dos Estados; 3. declínio da habilidade dos Estados em resolverem problemas em bases nacionais; 4. emergência de novas e mais poderosas subcoletividades dentro das sociedades nacionais; 5. incremento no nível de educação e conhecimento dos cidadãos adultos, tornando menos possível o Estado autoritário. Desta forma, Rosenau aponta para a necessidade de ter em conta que as forças profundas consolidariam o aumento de importância dos novos atores nas relações internacionais, além dos tradicionais, os Estados. Observando que os cinco pontos indicados referem-se a questões atinentes à vida social e à vida econômica,

somos reconduzidos ao tema já tratado: a legitimação das ações permanece atribuição dos Estados. O que é lógico, tendo em vista a natureza privada, mesmo quando vinculada a valores de forte conteúdo universalista, dos atores não-estatais: empresas, organizações não-governamentais, sindicatos, associações científicas etc. Recoloca-se aqui uma questão não resolvida: a das instituições dos novos tempos, cuja formulação está apenas em seus primórdios. Por ora, permanecemos ancorados às instituições da Guerra Fria, a não ser no campo da pesquisa normativa (ARCHIBUGI, HELD, KOHLER, 1998). Os debates sobre segurança internacional e as recaídas em direção ao egoísmo particularista, como as experiências atômicas de Índia e Paquistão, novos projetos na área de defesa dos Estados Unidos, indicam as dificuldades ainda existentes.

## 9. CONCLUSÕES

Amorim (1998) define segurança coletiva ou internacional como “uma responsabilidade de toda comunidade internacional” (AMORIM, 1998: p. 9), sugerindo, ao mesmo tempo, que o melhor quadro de referência para alcançar o objetivo seria o da multipolaridade. O conceito de segurança deve ser expandido para além da clássica idéia que envolve os campos militar, econômico e tecnológico. A segurança foi alcançada nos últimos trezentos e cinquenta anos por configurações internacionais de equilíbrio de poder, de concerto ou de bipolaridade. É verdade que nenhuma delas evitou guerras. O Estado de Natureza, na linguagem de Hobbes (1974), sempre prevaleceu, ainda que a bipolaridade, a da ameaça de destruição recíproca total, tenha evitado uma guerra geral e tenha se reconvertido de forma aparentemente pacífica. O debate sobre temas como a eco-segurança (JARRÍN, MATHEWS e MYERS, 1990), sendo esgrimido o tema meio ambiente, muitas vezes, como instrumento de poder, indica que provavelmente a agenda internacional terá que ser crescentemente adequada a um novo formato institucional. Isto, porém, não é certo, como demonstram os debates em curso, particularmente aquele sobre a reforma do Conselho de Segurança. O que talvez tenha que ser reafirmado é que o interesse de países como o Brasil na maior parte das ocasiões coincide com o que chamamos interesse universalista, portanto o interesse de todos. Vimos por que os chamados temas globais, inclusive a segurança, exigem co-responsabilização, e como cresce a percepção de que, para obter estabilidade, o sistema internacional deve ser inclusivo. Ao mesmo tempo, discutimos como esta inclusão pode ser obtida tanto pela adesão a princípios universalistas quanto pela imposição hegemônica, unipolar ou de concerto.

O crescimento do debate sobre o direito de ingerência (LOTTENBERG, 1997), com todos os benefícios e com todos os perigos implícitos e explícitos de que é portador, sinaliza como alguns dos pressupostos que regeram o destino da humanidade nos últimos séculos estariam se modificando. Há crise no princípio da soberania nacional e há crise no princípio de autodeterminação dos povos, ainda que para sua superação se busque fontes de legitimidade no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que trata das violações à paz e à segurança internacional. O Brasil, ao se associar a decisões do Conselho de Segurança ou da Assembléia Geral, fortalece a nova interpretação do direito internacional, contribuindo para a formação de jurisprudência. Apesar do risco, provavelmente tenha que ser assim na expectativa de que isso contribua para a multipolaridade de que se falou. Combinam-se doses de realismo, o que leva a querer participar, com doses de utopia cooperativa. Pode ser fortalecida a posição dos poderosos, porque estes têm maior capacidade de convencer e mais meios para implementar decisões. Pode ser fortalecida a perspectiva de um mundo cooperativo, de paz, de justiça, onde a universalização dos direitos seja um fato. O reconhecimento do terreno, inclusive de que os próprios valores são diferenciados e correspondem a concepções de mundo próprias, é um passo importante para a identificação de interesses e para propostas possíveis. Neste sentido, um ponto que tem sido quase constante na diplomacia brasileira, o tema desenvolvimento, deve ser consolidado, inclusive em sua relação com a segurança internacional.

Quaisquer que sejam os desenvolvimentos de curto e de médio prazo, seu aproveitamento exige uma forte capacidade nacional. Capacidade para decidir o tipo de inserção no sistema internacional em mudança, que não significa adesão a valores que podem ser transitórios. É certo que podem-se melhorar as condições de um país, inclusive do Brasil, com redução de parte de sua autonomia, mas para que isto se traduza em benefícios, é preciso uma forte vontade política. Relativamente ao tema aqui desenvolvido, a tortuosidade dos acontecimentos e dos valores indica a necessidade de afirmar princípios e tomar decisões concretas com base em análises específicas. Isto fortalecerá os valores de caráter universal.

## BIBLIOGRAFIA

- ADLER, Emanuel. "Seizing the middle ground: constructivism in world politics". *European Journal of International Relations*, Londres: Sage Publications, vol. 3, nº 3, set. 1997.
- AMORIM, Celso L. N. "A segurança internacional, a ONU e o futuro do Conselho de Segurança das Nações Unidas: diplomacia *preventiva*, operações de paz e medidas coercitivas". IEA/USP, Seminário: O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional, São Paulo, 11 setembro 1998.
- ARAÚJO CASTRO, João Augusto de. *Araújo Castro*. Brasília: Editora UnB, 1982.
- ARCHIBUGI, Daniele. "Dalle Nazioni Unite alla democrazia cosmopolita". In: ARCHIBUGI, Daniele; FALK, Richard; HELD, David e KALDOR, Mary. *Cosmopolis*. Roma: Manifesto Libri, 1993.
- ARCHIBUGI, Daniele; HELD, David e KOHLER, Martin (edited by). *Re-imagining Political Community*. Cambridge: Polity Press, 1998.
- ARON, Raymond. *Os últimos anos do século*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.
- ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora UnB, 1979.
- BAUER, Otto. *La question des nationalités et la social-démocratie, Tome 1 et 2*. Paris: Arcantère Éditions, 1987.
- BONANANTE, Luigi. "Osservazioni sulla teoria dei regimi internazionali". In: BONANANTE, Luigi; CAFFARENA, Anna e VELLANO, Roberto. *Dopo l'Anarchia*. Milano: Franco Angeli, 1989.
- BULL, Hedley. *The Anarchical Society*. New York: Columbia University Press, 1977.
- CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Editora UnB, 1981.
- CHECKEL, Jeffrey T. "The constructivist turn in international relations theory". *World Politics*, New York, nº 50, jan. 1998.
- COX, Robert W. "Social forces, States and world order: beyond international relations theory". In: KEOHANE, 1986, cit.
- DEUTSCH, Karl. *Análise das Relações Internacionais*. Brasília: Editora UnB, 1978.
- FONSECA, JÚNIOR, Gelson. "Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil". IEA/USP, Seminário: O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional, São Paulo, 11 setembro 1998.
- GILPIN, Robert. *The political economy of international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1987.
- HELD, David. "A democracia, o Estado-nação e o sistema global". *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, nº 23, 1991.
- HOBBS DE MALMESBURY, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Abril Cultural, 1974.
- HOLSTI, Kalevi J. "Governance without government: polyarchy in nineteenth-century European international politics". In: ROSENAU, James N. e CZEMPIEL, Ernst-Otto

- (edited by). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- HUNGTINGTON, Samuel P. “Choque das civilizações”. *Política Externa*, São Paulo: Paz e Terra/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada/USP, vol. 2, nº 4, mar./maio 1994.
- IKENBERRY, G. John. "The future of international leadership". In: CARALEY, Demetrios e HARTMAN, Bonnie (eds.). *American leadership, ethnic conflict and the New World Politics*. Vermont: Capital City Press, 1997.
- JARRÍN, Edgardo. “Seguridad y ecología: reformulación del concepto”. *Nueva Sociedad*, Caracas, nº 107, mayo/jun. 1990, p. 23.
- KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- KENNEDY, Paul. “Os EUA enfrentam desafio de manter século americano”. *New Perspectives Quarterly*, tradução in *O Estado de S. Paulo*, 16/01/99.
- KEOHANE, Robert. "Realism, neorealism and the study of World Politics". In: KEOHANE, Robert (org.). *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press, 1986.
- KINDLEBERGER, Charles. *Panics, manias and crashes – a history of financial crisis*. New York: Basic Books, 1989.
- KOHLER, Martin. “From the national to the cosmopolitan public sphere”. In: ARCHIBUGI, HELD e KOHLER, 1998, cit.
- KRASNER, Stephen D. “Cause strutturali e conseguenze del concetto di regime”. In: BONANATE, Luigi e SANTORO, Carlo M. (a cura di). *Teoria e analisi delle relazioni internazionali*. Bologna: Il Mulino, 1986.
- LAFER, Celso. “As novas dimensões do desarmamento: os regimes de controle de armas de destruição de massa e as perspectivas para eliminação de armas nucleares”. IEA/USP, Seminário: O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional, São Paulo, 11 setembro 1998.
- LAFER, Celso e FONSECA JÚNIOR, Gelson. “Questões para a diplomacia no contexto internacional da polaridades indefinidas”. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson e NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II, Volume 1*. São Paulo: IPRI/Paz e Terra, 1994.
- LINKLATER, Andrew. “The question of the next stage in international relations theory: a critical-theoretical point of view”. *Millenium*, vol. 21, nº 1, 1992.
- LOTTENBERG, Fernando Kasinski. *A construção do direito de ingerência na paz do pós-Guerra Fria*. São Paulo: USP, 1997 (Tese de doutorado)
- MARTINS, Luciano. “A condição de ‘país emergente’ no contexto das transformações globais”. X Fórum Nacional, Rio de Janeiro, 11 maio 1998.
- MATHEWS, Jessica. “Segurança internacional redefinida”. *Diálogo*, vol. XIII, nº 2, 1990, p. 3.
- MORAVCSIK, Andrew. “Preferences and power in the EC: a liberal intergovernmentalist approach”. In: BULMER, Simon e SCOTT, Andrew. *Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global context*. Oxford: Blackwell Publishers, 1994.
- MORGENTHAU, Hans. *Politics among nations*. New York: Knopf, 1948.

- MYERS, Norman. “Ecologia e ordem internacional – uma discussão sobre paradigmas de análise”. *Contexto Internacional*, nº 12, 1990.
- NARDIN, Terry. *Lei, moralidade e as relações entre os Estados*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.
- NYE Jr., Joseph S. *Bound to lead: the changing nature of American power*. New York: Basic Books, 1990.
- REICH, Robert B. *The work of nations*. New York: First Vintage Book Edition, 1992.
- ROSECRANCE, Richard. *The rise of the trading State*. New York: Basic Books, 1986.
- ROSENAU, James N. *Turbulence in World Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- SENA CARDOSO, Afonso José. “O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas”. Brasília: Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre de Gusmão/Centro de Estudos Estratégicos, 1998.
- TERAZZO LANEES, Ulisses Lisboa. “A segurança internacional, a ONU e o futuro do Conselho de Segurança das Nações Unidas: diplomacia preventiva, operações de paz e medidas coercitivas”. IEA/USP, Seminário: O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional”, São Paulo, 11 setembro 1998.
- THOMPSON, Janna. “Community identity and world citizenship”. In: ARCHIBUGI, HELD e KOHLER, 1998, cit.
- VILLA, Rafael. "Segurança internacional: novos atores e ampliação da agenda". *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, nº 34, 1994.
- VILLA, Rafael. *Da crise do realismo à segurança global multidimensional*. São Paulo: USP, 1997 (Tese de doutorado)
- WALLERSTEIN, Immanuel. “As agonias do liberalismo”. *Lua Nova*, São Paulo: Cedec, nº 34, 1994.
- WALTZ, Kenneth N. *Teoria della politica internazionale*. Bologna: Il Mulino, 1987.
- WATERS, Malcolm. *Globalization*. London: Routledge, 1996.
- WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1977.
- WENDT, Alexander. “Collective identity formation and the international state”. *American Political Science Review*, Washington, vol. 88, nº 2, jun. 1994.