

Novas Dimensões da "Segurança Internacional"

Luciano Martins



Texto disponível em www.iea.usp.br/artigos

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições do IEA/USP.

Novas Dimensões da "Segurança Internacional"*

*Luciano Martins***

A proposição central aqui avançada é a de que dados os novos termos que presidem as relações de poder no pós-Guerra Fria, de um lado, e dada a predominância das questões econômicas sobre as questões políticas, de outro, os fatores geoeconômicos tendem agora a prevalecer sobre os fatores geopolíticos como elementos constitutivos da ordem internacional. Mas trata-se de uma geoeconomia que também se reveste de características novas, a começar pelo fato de transcender fronteiras nacionais.

Esse deslocamento da natureza dos fatores que interessam diretamente ao que se está chamando aqui de Segurança Internacional (e que talvez seria melhor chamar de segurança global)¹ obriga a uma redefinição dos termos em que a questão tem sido habitualmente situada.

O DESLOCAMENTO DE FATORES

Os fatores geopolíticos têm desempenhado tradicionalmente, ou pelo menos desde o Congresso de Viena, um papel importante para a estabilidade ou instabilidade do sistema internacional.

Durante as quatro décadas que se situam entre a Doutrina Truman (1947) e a derrubada do Muro de Berlim (1989) essa importância foi ainda mais acentuada quando da definição das estratégias de alianças ou de confrontação que moviam os países na cena internacional. O conflito maior entre as duas superpotências redesenhou (às vezes artificialmente) as configurações geopolíticas para a delimitação de zonas de influência e para a arquitetura dos equilíbrios regionais de poder. Durante a Guerra Fria, em síntese, tais configurações foram incorporadas à balança de forças político-militares em plano mundial sobre a qual repousava a precária estabilidade internacional.

A partir da *détente*, os termos da confrontação entre os atores principais começaram a evoluir para a adoção de jogos de soma positiva, através dos conceitos de "segurança

* Texto do evento "O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional" realizado no IEA no dia 11 de setembro de 1998.

** Professor de Teoria das Relações Internacionais na UERJ.

¹ Uma das primeiras tentativas de situar o problema em termos de "segurança comum" talvez tenha sido a do *Report of the Commission on Disarmament and Security* (mais conhecido como *Palme Report*), publicado em 1982.

mútua" (nas relações bilaterais) e de "segurança coletiva" (nas relações multilaterais),² mas à geopolítica ainda era atribuído papel importante para as manobras de flanco no contexto do conflito maior. Apesar de eventuais regressões no caminho da *détente* (como foi o caso da Strategic Defense Initiative do Governo Reagan), a inviabilidade de uma *stars war* fez com que considerações mais terrestres continuassem presentes na construção dos equilíbrios de poder, cujos fundamentos estratégicos continuaram sendo preponderantemente de natureza político-militar e centrados nos Estados nacionais. Essa persistência dos fatores geopolíticos talvez explique a relevância que ainda ocupam nas análises das relações internacionais e da ordem mundial.

Mas, agora, considerando-se a nova configuração internacional oriunda do pós-Guerra Fria, a hegemonia mundial lograda pelo capitalismo após a implosão do sistema soviético, os processos de globalização das relações econômicas num contexto marcado pelos avanços tecnológicos na geração e transmissão da informação, parece claro que, na nova ordem internacional emergente, a questão da segurança internacional se recoloca a partir de dimensões novas e mais complexas. As notas que seguem contêm algumas indicações sobre essa problemática, a partir de duas de suas componentes: a) os novos termos das relações de poder no pós-Guerra Fria; b) o surgimento de uma nova categoria de atores internacionais potencialmente capazes de desestabilizar o sistema internacional por meios outros que não os meios político-militares convencionais.

OS NOVOS TERMOS DAS RELAÇÕES DE PODER

Como já discuti em outra ocasião,³ os processos de mudança que estão conformando a atual configuração mundial de poder sugerem a revisão de pelo menos três dos conceitos básicos que fundamentavam a maioria das análises das relações internacionais: a) a centralidade do estado-nação como ator internacional; b) a capacitação militar como fundamento do poder político; c) o princípio da hegemonia como ordenador internacional. Essa revisão, diga-se logo, conduz à qualificação das noções tanto de "unipolaridade" como de "multi-polaridade", geralmente utilizadas para caracterizar o atual sistema internacional.

² Cf. Tickner, J. Ann, "Re-visioning Security" in Booth, Ken & Smith, Steve, *International Relations Theory Today*, Cambridge: Polity Press, 1995. Também Smoke, R. & Kortunov, A. (eds.) *Mutual Security - A New Approach to Soviet-American Relations*, London MeMillan, 1991, especialmente Capítulo V.

³ Cf. Luciano Martins, "A condição de 'país emergente' face às transformações globais", comunicação apresentada ao X Fórum Nacional, Rio de Janeiro, 12 de maio de 1998.

Crise do Estado Nação. O ponto de partida para essa discussão é que as novas realidades que se foram criando à sombra da Guerra Fria, e cuja progressão foi de alguma forma encoberta pelo jogo de poder entre os estados nacionais que dominavam a cena internacional, agora se revelam em toda sua importância.

Refiro-me à extraordinária expansão dos agora simultâneos processos de internacionalização de mercados, da produção e dos circuitos financeiros e à desenvoltura da nova categoria de atores internacionais oriundos desses processos. Eles estabeleceram *networks* transnacionais e se comportam a partir de uma "lógica" econômica que não coincide necessariamente com os interesses e objetivos estratégicos dos Estados onde têm sua sede ou sua origem. Não menos importante: a autonomia que lograram e os recursos de que passaram a dispor esses novos *players* (empresas transnacionais, operadores financeiros etc.) fazem com que decisões privadas possam afetar seriamente a estabilidade econômica internacional e a macroeconomia dos Estados nacionais, sem que estes pareçam dispor (ainda) de recursos defensivos e estratégias coletivas para contra-arrestá-las. Essa é uma das razões que tem contribuído para que seja solapada a importância do estado-nação, enquanto ator exclusivo que era da edificação e da estabilidade da ordem internacional.

É nesse contexto que deve ser entendida a afirmação de que a geoeconomia passa a ter relevância sobre a geopolítica. Mas trata-se de uma "geoeconomia" de novo tipo porque não mais definida apenas em função de recursos naturais ou centros industriais nacionalmente delimitados, como antes, mas também agora pela magnitude das transações internacionais intra-empresas, pela dispersão transnacional dos segmentos das cadeias produtivas, e pelo arriscado jogo financeiro em múltiplas e simultâneas praças com os imensos recursos da poupança internacional por eles administrados. Neste último caso, com a circunstância adicional de que o risco maior recai, e em cadeia, sobre as diferentes "mesas" nas quais se joga, e não propriamente sobre os jogadores, dadas as facilidades de rápido deslocamento que lhes são proporcionadas pela informática.

A título de ilustração, se necessidade dela houvesse, seria o caso de lembrar que a atual crise por que passa o mundo, iniciada na Ásia e agravada pela bancarrota da Rússia, atingiu instantaneamente e em cadeia os mercados de valores de pelo menos quinze países. Segundo estimativa do *The Economist*, em dois meses (julho e agosto de 1998), foram dissipados cerca de 4 trilhões de dólares da riqueza financeira mundial - o equivalente do PIB japonês.⁴ Mais: embora o jogo financeiro esteja "descolado" da economia real, as

⁴ Cf. *The Economist*, September 5-11th, 1998, p. 19.

turbulências que suas "apostas" provocam podem ter sobre ela efeitos negativos devastadores.

O *princípio da hegemonia*. Não há dúvida de que o sistema capitalista estabeleceu sua hegemonia em plano mundial graças ao colapso soviético. Mas a hegemonia do *capitalismo* não é mais sinônimo da hegemonia de um *único país* capitalista, por maior que seja o poder relativo (econômico, político ou militar) de que este ou aquele país disponha em relação aos demais. São várias as razões que explicam esse fenômeno - e é ele que, a meu ver, está conformando a ordem internacional. Vou mencionar apenas duas dessas razões.

A primeira é que, com o advento da arma nuclear, conflitos entre grandes potências não mais podem ser resolvidos pela guerra ou pela ameaça do recurso à violência, o que faz com que o exercício do poder em plano internacional tenda cada vez a se dissociar de seu clássico fundamento militar. É certo que dispor de capacidade militar e poder político constitui-se num trunfo para a arbitragem de conflitos ou arbitrarias intervenções tópicas - mas isto apenas em situações que envolvem conflitos entre países de poder totalmente desigual. De qualquer forma, *supremacia* militar ou política de utilização só possível em situações restritas (e na brecha aberta pela ausência de instituições capazes de regular com legitimidade a ordem internacional) também não é sinônimo de *hegemonia* política em plano internacional.

A segunda razão, complementar à primeira, é que a crescente interpenetração das economias capitalistas, em suas complexas formas de interação, restringem o uso do poderio econômico por parte de um só Estado - por maior que seja esse poderio - como instrumento de ampliação de seu poder político nacional em detrimento do de seus pares. Para dizer de outra forma: estabeleceu-se uma disjunção entre a competição interestatal e a competição capitalista, ou seja, a segunda pode existir, sem envolver a primeira. Acresce que os termos em que se processa a competição econômica, como indicado anteriormente, ultrapassa os limites de seu controle pelo estado-nação. Razão pela qual, de resto, quando se fala no poderio econômico de um país, na verdade estamos nos referindo a um poderio "nominal", da mesma forma que as transações comerciais *entre países* são em grande parte (40% do comércio internacional, para ser exato) transações *intraempresas* através de subsidiárias e matrizes localizadas em diferentes países.

Vista a configuração do sistema internacional pós-Guerra Fria por essa ótica, segue-se que as noções de unipolaridade ou multipolaridade constituem descrições pertinentes,

mas estáticas, de uma dada concentração ou distribuição de poder: não apreendem nem a dinâmica do sistema e nem suas vias de transformação.

* * *

Essas anotações sobre o tema que deu origem ao livro “O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional”, editado pela Alfa-Omega, talvez tenham uma implicação teórica e outra de ordem política e prática importantes.

A implicação teórica é que se enfraquece o postulado da "escola realista" de que é a soberania dos Estados nacionais que torna a ordem internacional intrinsecamente anárquica, razão pela qual só a disciplina derivada do princípio da hegemonia pode coibir a guerra de todos contra todos. Ora, se o estado-nação e seu atributo "soberania" estão em crise e, ao mesmo tempo, se o princípio da hegemonia encontra as limitações mencionadas para seu exercício, a ordem internacional do pós-Guerra Fria tem que se basear em outros princípios de organização, para que seja controlada a entropia do sistema.

A implicação de ordem política é que a ameaça imediata maior à "segurança internacional" não parece estar nas situações de conflito político-militar entre países, ou nos seus derivados classificados como terrorismo, e muito menos num *clash of civilizations* à la Huntington. Mas, sim, na anarquia gerada por um sistema financeiro transnacional cujas práticas de risco escapam a qualquer regulação internacional.