

Em marcha a ré rumo ao futuro?

A ordem internacional estabelecida ao término da II Guerra Mundial, apesar de proclamar a igualdade jurídica entre os Estados, criou formalmente uma oligarquia, na qual os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança eram colocados praticamente acima da lei, juízes supremos do bem e do mal. A Guerra Fria fez surgir efetivamente uma distribuição ainda mais restrita do poder mundial: a vida internacional passou, essencialmente, a ser função da intercorrência das políticas externas das duas superpotências. Como, porém, cada uma delas buscava ampliar sua projeção mundial sem chegar a um confronto militar direto com a outra, era indispensável respeitar certas práticas de convivência – ou de prudência – para evitar que a rivalidade se convertesse em catástrofe. A principal delas era que, de modo geral, cada superpotência respeitava a área de influência estabelecida da outra, que nela gozava de liberdade de ação quase irrestrita.

Luiz Augusto Souto Maior
é diplomata aposentado. Foi Embaixador junto às Comunidades Européias, e Ministro Conselheiro na Delegação permanente em Genebra.

Com o fim do bipolarismo, o Ocidente buscou atrair para a sua órbita os antigos integrantes do que fora o bloco soviético, inclusive a Geórgia, que tinha sido ocupada por Moscou em 1921 e cuja atual situação de Estado soberano aliado do Ocidente e aspirante a membro da OTAN nunca chegara a ser bem aceita pela Rússia. Na época, esta, entretanto, debilitada pela implosão do bloco e do próprio Estado soviéticos, não tinha condições de ir muito além de manifestações formais de desagrado. Assim, quando o presidente georgiano Saakashvili, numa jogada política obviamente mal calculada, resolveu restabelecer militarmente sua autoridade sobre as regiões separatistas de Ossétia do Sul e Abcásia, alguma reação negativa de Moscou deveria ser esperada. O que aparentemente surpreendeu, porém, foram a rapidez e a truculência da reação de uma Rússia disposta a assumir a posição de grande potência que fora da URSS. Em outras palavras, surpreendente não foi o previsível descontentamento de Moscou, mas sua readquirida atitude de grande potência.

Em 12 de agosto, forças russas ocuparam aquelas duas regiões e cidades da própria Geórgia, aniquilando-lhe o pequeno exército treinado pelos Estados Unidos e pela Turquia, inter-

rompendo a principal rodovia do país, bloqueando o porto de Poti e afundando navios georgianos. Por que?

Sem deter-nos nos pormenores da operação militar, é claro ter havido três grandes apostas políticas, das quais só a de Moscou parece ter sido calculada com realismo, pelo menos no que se refere a suas incidências de curto e médio prazos.

Washington – que se não encorajou pelo menos não desencorajou com a necessária firmeza a ação temerária de Saakashvili – aparentemente subestimou a nova assertividade de Moscou, deixando-se colocar na situação – pouco invejável para uma grande potência – de ter de assistir, sem qualquer reação efetiva, à invasão de um país aliado. Por sua vez, o mandatário georgiano parece ter superestimado o poder dissuasório do apoio ocidental ou subestimado a disposição de uma Rússia ressurgente de reafirmar autoridade na sua vizinhança geográfica, especialmente naquelas áreas consideradas de relevância estratégica para uma nova rivalidade política com o Ocidente.

Em contraste, tudo indica que Moscou estimou realisticamente sua capacidade de manobra num mundo em que o poder internacional tende a tornar-se crescentemente difu-

so. Nesse mundo em mutação, seria altamente duvidoso que os Estados Unidos, independentemente de problemas conjunturais, se dispusessem, para defender a Geórgia, a assumir os riscos de um enfrentamento militar com a Rússia num teatro de operações obviamente desfavorável. Tal hipótese era ainda mais improvável num momento em que Washington já está a braços com dois conflitos importantes em regiões remotas como o Iraque e o Afeganistão e não pode contar com o apoio sólido da União Européia (U. E.), sua grande aliada e, em tese, principal interessada na autonomia e integridade da Geórgia, rota fundamental para o abastecimento energético da Europa Ocidental. As dúvidas e hesitações da U. E. ficaram bem claras na decisão minimalista dos seus líderes, no início de setembro, de que não haverá acordo de parceria com a Rússia enquanto as tropas daquele país não desocuparem a Geórgia e voltarem às posições que ocupavam em 6 de agosto. Nenhuma palavra sobre a integridade territorial da Geórgia, solenemente ignorada por Moscou ao reconhecer a independência da Ossétia do Sul e da Abcásia e estabelecer relações diplomáticas com ambas. Essa reação tímida era, entretanto, o máximo possibilitado pela

No episódio da invasão da Geórgia, tudo indica que, enquanto os EUA subestimaram a nova assertividade da Rússia e Saakashvili superestimou o poder dissuasório do apoio ocidental, Moscou estimou realisticamente sua capacidade de manobra num mundo em que o poder internacional tende a tornar-se crescentemente difuso.

frágil coesão entre os membros da U. E. em matéria de política externa – e mais do que muitos analistas pareciam antecipar poucos dias antes.

Em suma, o que se viu, pelo menos até o momento em que escrevo, foi a Rússia invadir a Geórgia e desmembrá-la, enquanto o Ocidente enviava ajuda humanitária e o primeiro ministro Vladimir Putin, segundo o *Economist*, dizia ao Presidente Saakashvili, em linguagem chula, o que podia fazer

com as declarações de apoio ocidentais. Resta saber aonde essa inusitada (desde o fim da Guerra Fria) afirmação de poder de Moscou e a aparente pusilanimidade do Ocidente diante dela tendem a conduzir a ordem mundial.

Uma primeira impressão é de que Moscou, ao demonstrar sua capacidade atual de intervir militarmente e com impunidade na sua vizinhança imediata, lançou uma advertência aos antigos países da órbita soviética para que não exagerem em sua aproximação com o Ocidente e, sobretudo, não adotem políticas consideradas inamistosas em relação à Rússia. Embora sem o conteúdo ideológico que caracterizou a Guerra Fria, é como se quisesse reformular suas relações com o Ocidente mirando-se no exemplo de poder do extinto império soviético – algo como se, na avaliação dos planejadores da política internacional soviética, aquilo que consideram um futuro desejável pudesse ser visto pelo retrovisor.

Evidentemente, tal percepção, se existe, teria de ser qualificada. A Rússia de hoje parece disposta a conquistar uma posição entre as grandes potências de uma ordem internacional oligárquica, mas sem os inevitá-

veis ônus do isolamento num mundo globalizado. Pelo menos, essa a impressão que deixam tanto algumas das atitudes declaradamente contempladas pelo Ocidente em reação à recente truculência de Moscou na Geórgia quanto os comentários dos próprios mandatários russos. Referências a prováveis vetos ao ingresso da Rússia na Organização Mundial de Comércio (OMC) e a sua possível expulsão do Grupo dos 8 – e/ou à diluição da sua

influência com a inclusão de outros países naquele Grupo – mostram por inferência a avaliação do Ocidente quanto ao interesse de Moscou em participar das grandes instâncias econômicas e políticas internacionais. Por outro lado, também parece significativo o comentário do presidente russo de que o G-8 dificilmente poderia funcionar sem o seu país, pelo que não o preocupava a hipótese de uma eventual expulsão. Em outras palavras, o mandatário russo não negava a relevância daquele foro, mas afirmava que a Rússia é demasiado importante para que, no seu próprio interesse, os demais membros pudessem deixá-la de fora. Na ausência de uma proposta própria de organização político-econômica do país e do mundo, como ocorria com a URSS, Moscou não parece hoje inclinada a afastar-se das grandes instituições internacionais, mas antes a assegurar-se, por meios próprios, uma liberdade de ação e uma capacidade de influência maiores do que aquela que, institucionalmente, já lhe é assegurada pela posição de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. E mais. Estaria disposta a permanecer ou juntar-se a outras inaplicáveis ao caso da União Soviética, como o Grupo dos 8 e a OMC.

Tal atitude coloca para os Estados Unidos e seus principais aliados ocidentais o problema de como enfrentar o novo desafio – agora contundentemente exposto pelo ataque à Geórgia – representado por uma grande potência que pretende, ao mesmo tempo, manter-se dentro da estrutura institucional vigente, porém agir por cima do respectivo esquema normativo. Em sua essência, é uma conduta ética que não difere muito daquela freqüentemente seguida por Washington, mas que, sem os freios políticos internos impostos pela prática de um regime democrático, torna a rivalidade entre as nações (que também existe dentro do campo ocidental) mais aguda e de mais árdua administração. Tais freios levam países democráticos a procurarem – na medida do compatível com

seus objetivos pragmáticos mais prementes – agir com o beneplácito das instituições internacionais – o que não impede episódios de infração ao Direito Internacional, como a invasão do Iraque ou a ação militar da OTAN na antiga Iugoslávia. Em suma, o problema central parece ser, pois, que, em contraste com o que ocorre em potências com uma tradição constitucional arraigada, os responsáveis pela política externa russa não sentem a necessidade de, por motivos internos, mante-

do lado ocidental, particularmente nos integrantes da União Européia e entre alguns deles e os Estados Unidos.

O exemplo mais flagrante, embora não o único, talvez seja dado pelo caso da Ucrânia. O país há anos pleiteia ingressar naquelas duas organizações. Sua participação na aliança militar ocidental tem o apoio do governo Bush, mas não conta com unanimidade de opiniões internamente. A delicadeza interna e externa do assunto é fácil de compreender quando

A derrocada da URSS pôs fim não apenas ao bloco comandado por Moscou, mas a uma certa ordem internacional *de facto*. Agora, ao pretender reconstituir muito da estrutura mundial de poder anterior a 1989, a Rússia parece querer construir o futuro andando em marcha a ré.

rem pelo menos um relativo respeito – ou uma aparência de respeito – ao Direito Internacional.

Em suas linhas gerais, tudo isso parece coerente com o anúncio, pouco depois da crise da Geórgia, dos Cinco Princípios da Política Externa Russa: i) respeito às leis internacionais; ii) concepção de um mundo multipolar; iii) não isolamento da Rússia; iv) proteção, no exterior, dos cidadãos russos; v) preservação da sua esfera de influência. Enquanto o primeiro é uma barretada à manutenção da civilidade nas relações entre os Estados, os demais podem ser vistos como fundamentos da política de poder de uma potência que não se quer isolada, mas antes impor-se como um dos centros de força de um mundo multipolar.

A nova e agressiva assertividade de Moscou, com ênfase no seu *near abroad*, traz à baila toda essa problemática no tocante à maneira de tratar a nova Rússia, particularmente em relação aos países da antiga órbita soviética que desejam estabelecer vínculos fortes com o Ocidente, especialmente com a U. E. e a OTAN. A questão põe em evidência um complicador adicional, que é a falta de unidade de vistas

se recorda ser a península da Criméia (onde um grande número de habitantes é de origem russa) cobiçada por Moscou, que, segundo consta, lá vem distribuindo novos passaportes – a exemplo do que fez na Ossétia do Sul e na Abcásia – e tem sua frota do Mar Negro sediada em Sebastopol. Uma eventual adesão à U. E. aparentemente não suscita, entretanto, divergências semelhantes na opinião ucraniana, embora o país dependa fortemente da Rússia para suas exportações, bem como para seu abastecimento em gás e petróleo. Em suma, parece claro que, em benefício de sua autonomia, a Ucrânia teria todo interesse em manter boas relações econômicas – e tanto quanto possível também políticas – com Moscou e com Bruxelas. Politicamente, grau semelhante de interesse deveria também existir de parte da Europa Ocidental. Na realidade, porém, a recente reunião de cúpula entre a Ucrânia e a U. E., em Paris, mostrou não haver uniformidade de vistas entre os Estados-membros desta última, com a Bélgica, a Alemanha e os Países Baixos, por exemplo, opondo-se a conceder à Ucrânia sequer a condição de candidato à adesão.

Esse quadro complexo, tornado atual pelo recente conflito entre a Rússia e a Geórgia, adquire ainda maior relevância potencial pelo aparente desejo de Moscou de aumentar sua presença também em outras regiões, inclusive países da América Latina com uma posição claramente anti-americana. Além do estreito e frequentemente comentado relacionamento, inclusive militar, com a Venezuela de Hugo Chavez, Moscou estaria mantendo, segundo se noticia, entendimentos com outros países latino-americanos de orientação política semelhante à de Caracas: para a construção de um centro espacial em Cuba, sobre projetos de cooperação energética com a Nicarágua e de luta antidrogas na Bolívia. Segundo o porta-voz do Ministério das Relações Exteriores da Rússia, “estamos aumentando nossa presença na América Latina – os próprios países da região querem isso. Há uma grande potência no norte. Ele precisam de um contrapeso”¹.

Tudo isso nos faz refletir sobre a oportunidade de colocar os acontecimentos de que vimos tratando num quadro político e histórico mais amplo. Em síntese, poder-se-ia dizer que, num mundo em que a conduta internacional dos Estados nunca foi adequadamente regida por uma estrutura normativo-institucional de âmbito geograficamente abrangente, as relações entre os Estados sempre foram marcadamente influenciadas pelo comportamento de um pequeno número de nações que dispunham de uma parcela desproporcional do poder mundial. Após a II Guerra Mundial, chegou-se a uma situação paradoxal. Por um lado, houve um esforço, sem precedentes em âmbito mundial, de disciplinar institucionalmente as relações econômicas e políticas entre os Estados. Comparado com o passado, tal esforço registrou êxitos consideráveis, o que, entretanto, não impediu que duas superpotências conseguissem uma concentração de poder e uma capacidade de projetá-lo internacionalmente também sem precedentes. Cada uma

delas tornou-se, assim, o centro de um grande bloco político-militar de contornos ideológicos, entre os quais um número considerável de países de limitado poder internacional próprio buscava, por distintos caminhos, assegurar-se um certo espaço de manobra e preservar-se o grau possível de autonomia. Era uma situação de equilíbrio instável, em que cada uma das superpotências, por representar uma ameaça mortal para o bloco rival, era ao mesmo tempo o principal fator de co-

esão do campo oposto e, conseqüentemente, elemento essencial à sobrevivência do adversário como bloco.

Assim, a derrocada da União Soviética pôs fim não apenas ao próprio bloco então comandado por Moscou, mas a uma certa ordem internacional *de facto*, ao abalar a coesão do próprio Ocidente, pôr em causa a razão de ser de instituições como a OTAN e criar novas perspectivas para países que antes lutavam por ampliar seus horizontes nos corredores estreitos

do bipolarismo. Agora, a Rússia, ao pretender, segundo as fortes indicações mencionadas acima, reconstituir muito da estrutura mundial de poder anterior a 1989, parece, como sugerido no título do presente artigo, querer construir o futuro andando em marcha à ré.

Notas

¹ *Valor*, 19, 20 e 21 de setembro de 2008, pág. A11.