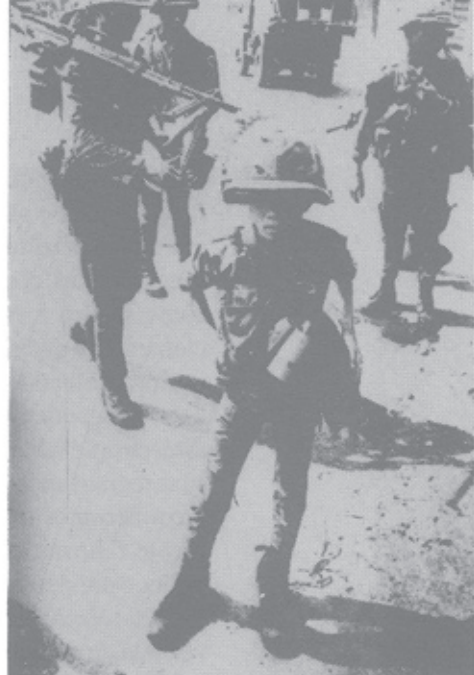


GELSON FONSECA JR.

O SISTEMA INTERNACIONAL DURANTE A GUERRA FRIA



Guerra



A GUERRA FRIA COMO "SISTEMA" ORGANIZADOR DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Neste artigo, em vez de narrar a seqüência dos principais momentos da Guerra Fria, o que se tentona é justamente examinar



o significado do bipolarismo, buscando entender os seus traços sistêmicos. Menos que a história dos fatos, reconstituiremos um modelo, necessariamente simplificador da realidade. Talvez percamos em nuança o que possamos ganhar em capacidade analítica.

Para quem pretenda descrever as relações internacionais nos anos da Guerra Fria, talvez a primeira característica a sublinhar é justamente a de que rapidamente se constituem em um *sistema*. Sem entrar em maiores considerações metodológicas, um *sistema* se caracteriza por

GELSON FONSECA JR. é embaixador.

AO LADO E ACIMA, UM CONTINGENTE CADA VEZ MAIOR DE SUL-VIETNAMITAS ALISTA-SE, DE 1969 EM DIANTE, PARA CONTER O AVANÇO DAS FORÇAS COMUNISTAS DO VIETNA DO NORTE

O autor é diplomata, mas as opiniões aqui emitidas são de sua responsabilidade pessoal e não procuram refletir o pensamento da instituição a que pertence.

uns tantos atributos de regularidade e constância, a par de padrões previsíveis. Em regra, é fácil detectar quais os seus elementos fundamentais, como se relacionam entre si, como se fixa a estabilidade entre os seus elementos e quais são os seus objetivos. Por exemplo, olhando para os regimes políticos nacionais, podemos falar de um *sistema eleitoral* em que sabemos quem são os eleitores, suas regras fundamentais, sua regularidade e conhecemos as suas finalidades, basicamente renovar, com estabilidade, o poder político em determinado país.

Nas relações internacionais, a noção talvez seja de mais difícil aplicação, sobretudo se quisermos tratar de seus aspectos globais, dos traços que afetam a universalidade dos Estados. De qualquer forma, para definir um campo de análise, podemos tomar o Estado soberano como o ator principal, as *formas de distribuição de poder entre eles* como fator determinante de suas condutas fundamentais, expressas em movimentos de rivalidade e cooperação entre eles. Da mesma maneira que o analista de política interna começa as suas investigações por indagar “quem manda e como manda”, para conhecer etapas históricas do *sistema internacional*, devemos, portanto, buscar inicialmente identificar como se estabelece a *correlação de forças entre Estados*. A partir daí, seria possível discutir quais as condições que garantem estabilidade e respeito ao direito e quais as que levam à guerra e aos conflitos, quais as regras que asseguram a independência dos Estados, e assim por diante, de tal forma que se possa montar um esquema suficiente para definir alguma medida de previsibilidade para o comportamento dos Estados (*).

Nem sempre o exame da distribuição de poder é evidente. Nos dias de hoje, ao fim da Guerra Fria, as controvérsias sobre esse tema se multiplicam, justamente porque, embora não tenhamos dúvidas maiores sobre quais os Estados mais fortes, não sabemos, com precisão, o alcance de seu poder. Haveria um sistema unipolar, em torno dos EUA? Não, refutam alguns, porque, se os EUA ainda têm hegemonia em uns tantos fatores de poder, especialmente militares, sua capacidade de projeção está limitada, até por restrições econômicas. E, neste sentido, o exemplo da intervenção na Guerra do Golfo, financiada com recursos japoneses e de

vários países ocidentais, é lembrado. Estamos diante de uma balança de poder, em que cinco ou seis Estados, ao feitio da Europa no século XIX, encontravam pontos de equilíbrio? Também não, dirão outros, já que, apesar das limitações, as diferenças de poder entre os cinco grandes, EUA, Rússia, Japão, Alemanha e China, não são de molde a produzir padrões claros de equilíbrio. Ademais, o poder econômico da Alemanha e Japão ainda não se traduz em vantagens estratégicas. É como se possuísem, cada uma das grandes potências, tipos diferenciados de poder, e o equilíbrio não se sustentasse em paridade de meios como ocorria no século XIX.

O exame do tema poderia prosseguir, sempre marcado pela dificuldade de levantar alguns dos aspectos centrais do “modelo do presente” do processo internacional. Ora, controvérsias como essa não ocorrem ao longo da Guerra Fria. De fato, já nos primeiros anos do pós-Segunda Guerra Mundial, afirma-se, com clareza, a posição de poder dos Estados Unidos e da União Soviética diante uma Europa prostrada, de um Japão derrotado e de uma China que começa a viver violenta convulsão interna. Assim, nenhum analista levantará dúvidas sobre a natureza bipolar do sistema.

AS CARACTERÍSTICAS DO BIPOLARISMO

A primeira característica do bipolarismo, como o próprio conceito indica, é o fato de que, no plano internacional, existem dois países - a URSS e os EUA - que têm condições de poder nitidamente superiores às dos demais atores. O que lhes dá essa vantagem? Um outro ramo intrincado da teoria das relações internacionais é o das medidas de poder. Não obstante, durante a Guerra Fria, as bases do poder pareciam claras. O que os EUA e a URSS tinham, diferentemente dos demais, era uma enorme capacidade de destruição dada pelos arsenais nucleares. De uma certa forma, isto os tornava inexpugnáveis a ameaças militares externas e, ao mesmo tempo, temidos pelos países não-nucleares. A vantagem nascia não só de uma capacidade militar superior, mas também de um uso deliberado de recursos, econômicos e tecnológicos, para fins estratégicos. Apesar de muito mais “pobre” que os EUA, a

Rússia concentra fortemente seus recursos no desenvolvimento militar, criando distorções internas, políticas e econômicas, que terão efeito decisivo na derrocada do socialismo nos anos 80.

Outro elemento a ser considerado é o de que, durante boa parte do período, mesmo os países que tiveram disposição para construir arsenais nucleares, como a França, a Inglaterra e a China, não dispunham dos meios para se igualarem aos dois pólos do sistema. Faltava-lhes a base de recursos para tanto. Seus sistemas de armas tiveram, assim, alcance regional e limitado.

Uma segunda característica do poder dos EUA e da URSS nasce do fato de que são portadores de uma *mensagem universal*, que se exprime por uma determinada visão de como deveriam organizar-se o mundo e os regimes políticos e econômicos das nações. Lembremos que a lógica de seus modelos, se levada às últimas conseqüências, resolveria definitivamente os problemas da paz e do desenvolvimento. O socialismo, se universalmente implantado, permitiria a eliminação das desigualdades sociais e, ao mesmo tempo, estabeleceria condições para a paz universal, pois, afinal, países socialistas não guerrearão entre si. Do outro lado, os países ocidentais, liderados pelos EUA, afirmavam que só a democracia liberal, ao garantir as liberdades fundamentais, asseguraria a mais completa realização dos indivíduos, tanto do ângulo econômico quanto político. Estariam, assim, garantidas a riqueza e a liberdade e, adicionalmente, também a paz, pois, afinal, democracias são regimes pacíficos e não guerrearão entre si.

Estabelecidos os fundamentos de poder dos pólos - a vantagem militar e a capacidade de mobilização ideológica -, o problema a examinar diz respeito às origens da rivalidade entre os EUA e a URSS. Dadas as características delineadas, quais seriam as hipóteses de conduta dos pólos? A rivalidade seria necessária? Haveria possibilidades de acomodação? Qual o grau da acomodação? Em suma, qual a dinâmica do sistema?

Já dissemos que o período da Guerra Fria é basicamente de rivalidades entre dois pólos. Na perspectiva clássica da teoria de relações internacionais, dir-se-ia que, no momento em que despontam dois atores com vantagens nítidas de poder, a rivalidade é necessária e a guerra, hipótese natural.

Encontram exemplos na luta entre Esparta e Atenas ou, às vésperas da Primeira Guerra Mundial, nas alianças construídas em torno da Alemanha e da França. Para outros, a rivalidade na Guerra Fria se exacerba não porque o sistema seja bipolar, mas porque existe uma profunda distância ideológica entre os dois pólos principais que os forçava à disputa e ao conflito. E, também, porque, pela primeira vez na história, o sistema internacional se universalizava efetivamente. Tudo que ocorre no mundo interessa a todos.

Seja qual for a razão última, a rivalidade entre o bloco ocidental e o socialista é o fator dinâmico do sistema. Tem diversas dimensões e, como veremos, não exclui instâncias de aproximação entre os EUA e a URSS. Em sua forma mais visível, a rivalidade é estratégico-militar e se manifesta na corrida armamentista. EUA e URSS buscam permanentemente aumentar a quantidade e a sofisticação tecnológica (maior alcance, mais precisão) das armas nucleares de que dispõem. É também ideológica na medida em que ambos procuram influenciar os Estados a aderir a seus credos ideológicos. Neste sentido, lutam por influência nacional e regional e, quando há crises localizadas, emprestam o seu poder para que o lado "simpático" vença (de uma certa maneira, muitas disputas, mesmo nacionais, entre partidos socialistas e liberais, acabam contaminadas pelo conflito ideológico maior).

Quando se somam esses elementos - o militar e o ideológico -, articula-se a forma privilegiada de exercício hegemônico pelas superpotências, com a formação de *alianças ou blocos*. Nasce, assim, zonas de influência em que a presença do adversário deve ser evitada terminantemente. Esta é a concepção que está por trás, por exemplo, da teoria da "contenção" do comunismo, desenvolvida por George Kennan ainda no governo Truman. As zonas de influência se formam e, em sua expressão mais permanente, na Europa, com a cisão entre a Otan e o Pacto de Varsóvia, não são quebradas, salvo em uma única ocasião, quando Cuba se torna aliada da URSS e, sintomaticamente, ficamos à beira de um conflito nuclear.

Vale lembrar que os blocos e alianças tiveram formatos diferenciados. O soviético se aproxima de um sentido de "império", é mais rígido, dá pouco espaço a variações internas; o bloco liderado pelos EUA é mais "solto",

com dose maior de liberdade de seus membros, especialmente na Europa Ocidental.

Resumindo: na Guerra Fria, os pólos de poder são nítidos, como são nítidas as formas de rivalidade entre eles. Aí está a *essência* do sistema.

A DINÂMICA DO SISTEMA BIPOLAR

Essa caracterização inicial nos leva a um segundo momento de indagações, justamente com vistas a aperfeiçoar o nosso modelo. O sistema não é estático, tanto que, no fim dos anos 80, transformou-se radicalmente. Mas não vamos lidar, neste texto, senão superficialmente, com as razões do colapso do bipolarismo. Vamos examinar a dinâmica do bipolarismo enquanto tal, como se move o sistema internacional que regula as relações internacionais de fins da década de 40 até a queda do muro de Berlim.

Em um sistema marcado por formas de disputa de poder, a preocupação fundamental é a de saber de que maneira um pólo se fortalece, ganha condições de afirmação. A corrida armamentista é uma das formas básicas de rivalidade, e a luta por vantagens estratégicas marca o período. Depois da vantagem inicial dos EUA, que dura pouco, já que, em 1949, a URSS explode a sua primeira bomba atômica, desencadeia-se uma corrida em que cada lado procura obter armamentos nucleares que, em termos de potencial destruidor e precisão no lançamento, revelam superioridade (ou seja, idealmente, a capacidade de destruir sem ser destruído).

Estabelece-se um processo permanente de acumulação de armamentos que leva, contudo, a uma situação paradoxal. A capacidade de destruição aumenta a um ponto tal que ultrapassa de muito as necessidades de segurança em seu sentido estrito. Ou seja, se utilizados, levariam, não à intimidação ou destruição do adversário, mas à destruição da vida na Terra. Essa condição será obtida em fins da década de 60, e, com isso, os armamentos nucleares passam a valer em si mesmos. Servem para dissuadir o adversário de qualquer "vitória" obtida através de meios militares extremos. O impasse é garantido por complexas equações de equilíbrio nas armas, e a sigla americana que exprime o impasse é sintomaticamente MAD (*mutual assured destruction*). Uma conse-

quência é a de que, em boa medida, a lógica nuclear se desliga da lógica política. O emprego da ameaça nuclear como instrumento de *intimidação* do adversário, em questões específicas, se dilui. Continua a valer como marca de um diferencial de poder, consome enormes recursos, mas, no limite, o seu efeito é mais simbólico do que prático.

Mas qualifiquemos: na lógica do relacionamento EUA-URSS, as variações de poder nuclear têm algum tipo de efeito e é comum ligar os movimentos de *détente* a momentos de paridade de poder (como no início dos anos 70), e a exacerbação da rivalidade a perspectivas de vantagem (como no momento em que os soviéticos lançam o Sputnik ou em que Reagan propõe o programa de "Guerra nas Estrelas"). De outro lado, as ameaças de emprego de armas nucleares são raríssimas no período e, mesmo na guerra mais violenta em que os EUA se engajam, a do Vietnã, a consideração de seu uso foi levantada e descartada. O mesmo ocorrera durante a Guerra da Coreia, quando a superioridade dos EUA em matéria nuclear era evidente.

Uma segunda forma de ganhar poder é através do próprio avanço no prestígio ideológico. É fácil lembrar situações em que, durante os anos de Guerra Fria, a mensagem universal do socialismo esteve em alta. Exemplo disso ocorre durante a fase inicial da descolonização, quando vários países africanos resolvem adotar regimes socialistas; ou logo após a derrota americana no Vietnã, quando o prestígio da liderança americana é abalado internacionalmente. As alianças construídas em torno de afinidades ideológicas significam ganhos estratégicos, dada a convergência entre a aproximação de regimes políticos e o comportamento internacional dos Estados.

Dessas características - nitidez dos pólos, das formas de rivalidade e das maneiras de ganhar poder - podem-se derivar algumas noções sobre a mecânica de funcionamento do sistema político internacional ao tempo da Guerra Fria.

A primeira característica - absolutamente central - é a de que, de uma forma ou outra, todos os acontecimentos internacionais são referidos à dinâmica Leste-Oeste. Tudo o que acontece no mundo está impregnado pela rivalidade entre os blocos, justamente pelo feito universal do tabuleiro in-

ternacional, já que qualquer movimento afeta diretamente a contabilidade de ganhos e vitórias na luta pela afirmação universal. Isso tanto vale para acontecimentos diretamente relacionados com a rivalidade (ou seja, em que os dois pólos entram em confrontação direta, como, por exemplo, conflito em torno da instalação de mísseis soviéticos em Cuba, as crises de Berlim, a guerra do Vietnã), quanto para acontecimentos que a refletem indiretamente através de conexões diversas. Recordaria, por exemplo, o Plano Marshall, proposto pelos EUA em 1947, para a reconstrução da Europa Ocidental, ou a "Aliança para o Progresso", que se constitui basicamente em uma grande proposta de assistência, também lançada pelos EUA em 1962, para ajuda a reformas estruturais na América Latina e que nasce do diagnóstico de que a Revolução cubana estaria ligada à persistência da injustiça social no continente. Países "desenvolvidos", com um capitalismo florescente voltado para a solução de problemas sociais, não cairiam na tentação socialista. Outro exemplo seria a política de direitos humanos do governo Carter. Considerada em si mesma, visaria defender a aplicação universal dos direitos humanos e seria inspirada, portanto, em valores éticos que não deveriam conhecer qualificações geográficas. Porém, a sua aplicação efetiva envolverá escolhas políticas - e isso explica por que o Irã do Xá, um aliado estratégico, escapa das recriminações americanas - e visará sobretudo desprestigiar a própria URSS e seus aliados, países evidentemente vulneráveis à crítica pelo desrespeito às regras mínimas da democracia ocidental. É claro que o grau de impregnação da rivalidade Leste-Oeste variará em função da natureza dos acontecimentos, mas sempre foi relativamente fácil desvendar motivações ideológicas e estratégicas, orientadas pela rivalidade global, em cada momento da evolução do processo histórico.

Neste panorama, uma conseqüência importante é a paralisação dos mecanismos multilaterais de cunho político, especialmente o Conselho de Segurança da ONU. Em virtude do poder de veto dos membros permanentes, entre os quais os EUA e a URSS, nas matérias que envolviam as duas superpotências - e isso significa praticamente toda a *agenda dramática* do período -, o Conselho simplesmente saiu de cena, perdeu con-

dições de operar efetivamente. Ou melhor, opera em questões periféricas, em que é possível a concordância entre os dois blocos, como em algumas operações localizadas. O único episódio de conflito "quase direto" entre os blocos em que o Conselho intervém diretamente é a Guerra da Coreia em 1950, exatamente porque os representantes da URSS se recusam a discutir o tema em seu âmbito e, assim, cria-se a base jurídica para a intervenção dos EUA na Ásia.

Um segundo elemento da dinâmica, já apontado anteriormente, deriva do impasse estratégico. Exatamente em função da capacidade desproporcional dos arsenais nucleares, que passam a ter mais significado simbólico do que operacional (são a marca diferenciadora da superpotência mas não o seu instrumento privilegiado de ação), os conflitos, diretos ou indiretos, entre os blocos passam a obedecer ao que se poderia chamar uma *dinâmica de limitação* (a escalada tem sempre limites). Em que sentido? Quando o choque é direto, como no caso das crises de Berlim (1948-49 e 1961-62) ou Cuba (1962), a limitação se traduz por *acomodação*, ou seja, meios diplomáticos e pressão militar são usados, mas de tal forma que a guerra é sempre evitada.

No palco central de confrontação, a Europa, onde fazem limite as forças da Otan e do Pacto de Varsóvia, reina tensão, mas se consegue algo inédito na história europeia, uma paz que dura exatamente o tempo da Guerra Fria (e que se desfaz nos Balcãs rapidamente quando essa termina). A reação retórica dos EUA às intervenções soviéticas na Hungria em 1956 ou na Tchecoslováquia em 1968 é a contrapartida da reação retórica da União Soviética à intervenção dos EUA na Guatemala em 1954 ou na República Dominicana em 1965. Mesmo no Vietnã, o engajamento americano é limitado. Apesar de terem chegado a colocar cerca de 500 mil soldados no sudeste da Ásia, os americanos, diante da perspectiva de uma intervenção direta seja da URSS, seja da China, jamais chegaram a uma estratégia ofensiva ampla, que contemplasse, por exemplo, a invasão do Norte (e, de uma certa maneira, a mesma limitação vale para a China e para a URSS, que não enviam soldados para a frente de combate e apoiam o Vietnã por outros meios). O apoio indireto dos EUA às forças que lutam contra os so-

viéticos no Afeganistão é outro exemplo.

Nas crises regionais no Terceiro Mundo, a limitação adquire outros contornos e os conflitos são mediados por "procuradores" ou "mandatários", que assumem os interesses estratégicos e ideológicos de uma das superpotências. Assim, evita-se também o conflito militar direto. Na guerra de Angola, em que o MPLA se alinha com a URSS (e é apoiado diretamente por Cuba) e a FNLA tem recursos sul-africanos e, depois, americanos, o jogo das limitações é nítido.

Ainda em relação à dinâmica do processo, um ponto interessante é o exame daqueles fatores que levam a que o sistema se altere. Já vimos os fatores de regularidade do sistema, os dois pólos de poder e as formas de manifestação de sua rivalidade. Agora, trata-se de observar de que maneira a regularidade é quebrada.

Há dois movimentos fundamentais: em primeiro lugar, são *movimentos internos* ao sistema, que correspondem a variações da própria rivalidade (um exemplo é o atingimento da paridade nuclear, que induz a um processo de negociação de acordos de controle de armamentos que culminam com os acordos SALT de 1969, talvez inalcançáveis enquanto a distância dos arsenais nucleares fosse muito significativa). São variações de poder relativo das superpotências que levam a modificações em seus comportamentos. No mesmo sentido, uma das explicações - certamente parcial, é verdade - para a derrocada do socialismo tem a ver justamente com o aumento da aposta estratégica americana no governo Reagan, quando se lançam programas de armamentos sofisticados, como o da "Guerra nas Estrelas", que a URSS não consegue acompanhar, sendo obrigada, conseqüentemente, a aceitar uma série de acordos de desarmamento que, em fases anteriores, não admitiria. Poderíamos mencionar, ainda, acontecimentos internos que trazem desprestígio para cada um dos lados. Assim foi a crítica a Stálin no XX Congresso do Partido Comunista, em 1956, que, ao trazer a desmistificação de uma liderança universal, enfraquece partidos comunistas pelo mundo afora; ou os episódios de Watergate e dos reféns do Irã, no fim do governo Carter, fatos que abalam a liderança americana.

O sistema se altera também por *movimentos externos*, ou seja, por algo que afeta

a rivalidade, significa ganho ou perda para um dos campos, mas não nasce de atitudes ou situações "controladas" pelas superpotências. Um exemplo marcante é o cisma sino-soviético que significará o enfraquecimento do comunismo como doutrina universal (partidos comunistas da linha chinesa passam a rivalizar com os de filiação soviética na luta pela defesa dos "oprimidos") e, nos anos 70, abrirá espaço para manobras americanas de aproximação com a RPC. Outro exemplo vem do próprio crescimento do poder econômico da Europa ocidental e do Japão, que começam a criar situações novas de poder - não estratégico, é verdade - mas que permitem atitudes de desenvolvimento política da França e da Alemanha. A saída da França da Otan e a *ostpolitik* de Willy Brandt são exemplo de opções autônomas no âmbito do marco ocidental que representam posições muito diferentes daquelas que prevaleciam nos anos 50, com a humilhação da Inglaterra, em Suez, em 1956.

O TERCEIRO MUNDO NA DINÂMICA BIPOLAR

Finalmente, outro movimento externo importante é o dos países do Terceiro Mundo, quando pretendem, com o não-alinhamento, ter políticas diferenciadas das superpotências. Em sua concepção original, o Movimento Não-Alinhado pretendia funcionar como um mediador entre os blocos rivais, introduzindo equilíbrio e ponderação em uma disputa que consideravam "irracional".

Valeriam umas palavras mais sobre o comportamento do Terceiro Mundo naquele período. A pergunta inicial a fazer seria a seguinte: de que maneira os países em desenvolvimento, que não dispõem seja de poder militar, seja de prestígio ideológico, podem construir mecanismos de participação no sistema bipolar? Como criam poder os que não têm poder?

Sabemos que o jogo político internacional se sustenta essencialmente em processos de aquisição de poder, fenômeno que, como vimos, tem linhas nítidas ao longo da Guerra Fria. A capacidade de realização de interesses de cada país depende, em regra, da quantidade de poder que detém, da capacidade de manipulá-lo, solitariamente ou em alianças, em situações específicas, mais do que da legalidade ou justiça



de suas demandas. Nesse sentido, o problema de poder se colocava inevitavelmente para os países do Terceiro Mundo.

Para participar de um jogo em que entram em desvantagem, os países do Terceiro Mundo vão tentar *criar poder* através de um caminho que poderíamos chamar de "caminho das soluções éticas". Se, como grupo, os países do Terceiro Mundo não têm poder real, militar ou econômico, vão buscar na construção de apelos à legitimidade a sua fonte primária de participação no sistema. Sabemos que o poder, tanto na esfera nacional quanto na internacional, não tem, como fonte exclusiva, a força das armas, dos instrumentos bélicos, da capacidade de coerção. Embora menos decisiva no plano internacional, a legitimidade ainda assim é fundamental para quem pretende fazer valer suas demandas políticas.

Desenham-se, então, duas fontes contraditórias de legitimidade no sistema internacional. A que nasce das superpotências e se identifica com a necessidade de preservar e fazer avançar, seja o socialismo, seja o capitalismo. A atitude será, portanto, legítima se for "representativa" de determinada opção ideológica. Assim, para lembrarmos um exemplo, é com base na doutrina da "soberania limitada" dos países socialistas que a URSS *justifica* a invasão da Tchecoslováquia em 1968 (ou seja, mesmo em atos de pura força presta-se homenagem à necessidade de criação de argumentos que pretendem legitimadores).

De outro lado, como uma alternativa para a criação de fontes de legitimidade, articula-se a atuação dos países não-alinhados - que podemos usar de forma ampla, sem restringir ao Movimento Não-Alinha-

**ANCIÃO
ATRAVESSA ÁREA
BOMBARDEADA
POR NORTE-
AMERICANOS,
NO VIETNÃ DO
NORTE - NUM DOS
CONFLITOS
ALIMENTADOS PELA
"GUERRA FRIA"**

do. Pretendem constituir soluções que, diferentemente das patrocinadas pelas superpotências, de cunho parcial, tenham sentido universal. Diriam que, para um sistema, que envolve todos os Estados, em condições diferentes de desenvolvimento e de regime político, a legitimidade deveria ser construída a partir de uma perspectiva que servisse a todos os países, que fosse efetivamente universal. Daí identificarem a legitimidade (para eles, entre aspas) das superpotências com as vantagens de poder, e procurarem estabelecer, sobretudo no marco dos organismos multilaterais, regidos pela regra de igualdade dos Estados (cada qual tem um voto), a maioria como fundamento da ordem internacional mais "justa".

Simplificando alguns dos argumentos dos países em desenvolvimento, diríamos: as superpotências têm poder mas não têm razão, têm força mas agem sem sentido de justiça universal. Defendem causas "interessadas" e "parciais", portanto inadequadas a um sistema que se compõe de todos os Estados. São os pobres, os países em desenvolvimento, que sabem quais são os verdadeiros e legítimos caminhos da justiça, da ética. *A inferioridade de poder real seria, então, compensada por uma superioridade no plano da ética.* E era relativamente fácil defender proposições como essas, porque os dois países mais poderosos no sistema internacional acumulavam arsenais nucleares que já não faziam nenhum sentido estratégico, já que capazes de destruir não só o adversário, mas a própria vida na Terra.

Os países em desenvolvimento procurariam, então, como plataforma ideológica, desligar-se do sistema de rivalidades. A partir daí, estabelecem-se posições específicas, tanto no plano das questões políticas quanto no das questões econômicas. Defendem, por exemplo, o desarmamento geral e completo (contra os acordos limitados de controle de armamentos); criticam a transferência das disputas universais para as questões regionais; propõem que haja um controle mais equilibrado na difusão das informações (que viam como manipuladas pelos países ricos que mostravam uma imagem muito negativa da realidade do Terceiro Mundo). Celso Lafer caracteriza o fenômeno, em vários de seus escritos, como uma disjunção entre poder e ordem no sistema internacional. Quem detinha o poder não construiu

bases suficientes para estabelecer a ordem, que supõe adesão universal, legitimidade.

Na economia, desenha-se um argumento de contornos similares. Enquanto os países ricos defendem a ordem liberal, fundada em estrita reciprocidade e na prevalência do jogo de mercado, os países em desenvolvimento preferem soluções negociadas politicamente na conformação de uma *nova ordem econômica mundial*. A proposta é de que, nas negociações internacionais, um critério mínimo de justiça exige que tratemos desigualmente os desiguais e, assim, quando pobres e ricos negociam, devem prevalecer critérios de não-reciprocidade. Tiveram alguns sucessos, como na abertura de janelas para financiamento em organismos multilaterais de crédito com juros subsidiados, nas negociações de acordos que garantem o preço dos produtos de base, nas exceções à cláusula de nação mais favorecida no GATT e na implantação do Sistema Geral de Preferências, em que os países desenvolvidos unilateralmente ofereciam preferências tarifárias, sem, como normalmente ocorre nesses casos, concessões equivalentes pelos países pobres.

É o próprio fato da rivalidade Leste-Oeste que, de uma certa maneira, permitirá que esse tipo de negociação ocorra, já que os ocidentais, acusados de responsáveis em última instância pela situação de subdesenvolvimento, são alvo das demandas e, até para fazer proselitismo, aceitam admitir algumas concessões (nessas negociações, a atitude socialista é de relativa distância já que, parcialmente fechados em um sistema econômico próprio, teriam pouco a oferecer, e agem para estimular as demandas dos países do Terceiro Mundo apenas para minar o prestígio ocidental).

Essas orientações prevalecem no mundo dos organismos multilaterais, na ONU, na UNCTAD, e desenharam o perfil geral dos países em desenvolvimento nos grandes temas da agenda internacional. Ao longo do período da Guerra Fria, haverá diferenciações determinadas basicamente pelas transformações internas do mundo em desenvolvimento. Além das disputas bélicas que ocorrem e que vão enfraquecer o movimento, como a que ocorre entre a Índia e o Paquistão, a variação no grau e na natureza do crescimento significará diferenciações no tipo de reivindicações econômicas. Um dos primeiros conflitos se tornará evidente, nos

anos 70, quando produtores e importadores de petróleo, no mundo em desenvolvimento, vivem óbvias contradições.

Valeria a pena, para completar o quadro do comportamento dos países em desenvolvimento, uma breve menção às alternativas que encontram para o seu comportamento individual, que dependerá do poder de barganha de cada um, de seus interesses específicos. As alternativas são claras: ou o país se alinha com uma das superpotências para ganhar determinadas vantagens; ou o país assume, no marco de suas relações bilaterais, a posição não-alinhada e procura manipular, através do jogo pendular, as alianças, ora com um bloco, ora com outro; ou, então, procurará uma situação de autonomia. O que determina a opção varia: em certas circunstâncias, é a afinidade ideológica; em outras, é o potencial das vantagens econômicas ou estratégicas.

Para citar um só exemplo, se olharmos para a política externa do Brasil, no pós-guerra, essas três atitudes vão aparecer, nunca de forma absoluta, sempre com alguns matizes. Entre os anos 46 e 60, até Jânio Quadros, a nossa posição é basicamente alinhada com os EUA, assim como também no período imediatamente seguinte ao movimento de 64, durante o governo Castelo Branco. No governo de Jânio, tenta-se uma posição mais independente, chegando-se a um quase "neutralismo", para usar a palavra então na moda. Depois de 67, caminha-se para uma posição de autonomia, no marco de uma aceitação de uma inserção ocidental, posição que prevalece até 1989.

O FIM DA GUERRA FRIA

Para concluir, podemos fazer umas poucas observações sobre a natureza da *ordem internacional* durante a Guerra Fria. Sustentava-se fundamentalmente no impasse nuclear e, portanto, como vimos, garantia estabilidade (no sentido de ausência de ameaças) aos dois blocos, desde que mantivessem condições de equilíbrio na corrida armamentista. A estabilidade no jogo central de poder implicava instabilidade na periferia e, de outro lado, fragilidade das instituições internacionais e das regras legais básicas (as intervenções das superpotências não são raras). De qualquer maneira, a regra da limitação prevaleceu tanto nas

disputas diretas quanto nas indiretas. Eram muito restritas as possibilidades de modificação externa (por exemplo, através de mecanismos mediadores e atenuadores) do sistema internacional por países que não tivessem poder militar. A tentativa de influir pela via do argumento da legitimidade surtiu efeitos limitados.

Pelas características que tinha, especialmente pela força de suas regularidades, estribadas em uma clara distinção entre as superpotências e os demais atores no sistema, poucos analistas previram que o sistema bipolar fosse terminar tão subitamente, de forma tão dramática. Ao contrário, embora pouco a pouco os cenários pessimistas - de exacerbação de conflitos - tenham sido abandonados, os melhores analistas visualizavam basicamente um processo de acomodações crescentes, com uma convergência do interesse das superpotências. O peso dos recursos gastos e a ilegitimidade daqueles instrumentos militares aconselhavam o aperfeiçoamento da acomodação.

Nesse sentido, as superpotências convergiam em seu interesse de criar obstáculos aos que não tinham poder de alcançar certos objetivos (aí está a origem dos esforços de não-proliferação de armas nucleares e das restrições ao intercâmbio das tecnologias de uso dual). Aumentariam as perspectivas também de convergência nos conflitos regionais. Sem se descaracterizar e sem abandonar as "mensagens universais", as duas superpotências estariam caminhando para uma distensão mais consistente e mais sólida. No fundo, era a maneira que tinham de preservar, diante dos outros atores, a sua distinção, a sua condição diferenciada de poder.

Não foi, porém, o que ocorreu. Não foram movimentos exclusivamente no jogo internacional que levaram a uma ordem nova. A deterioração do sistema soviético parece ter obedecido a fatores predominantemente internos, reflexo e continuação em escala ampliada da frágil legitimidade do socialismo real, tal como vinha ocorrendo clara e gradualmente nos países da Europa do Leste. Se o Ocidente influenciou a "derrocada" do socialismo real, foi mais pela força do exemplo e não das pressões.

Felizmente. Afinal, a tentativa de vitória internacional, por meios militares, de um sistema sobre outro, certamente teria custos imprevisíveis.