

# GUERRA, ORDEM MUNDIAL E INSEGURANÇA INTERNACIONAL

DOI: 10.12957/synthesis.2022.70874

SÉRGIO DUARTE\*

**Resumo** O artigo analisa as consequências internacionais da agressão militar e invasão da Ucrânia por parte da Rússia, assim como as imbricações para o sistema internacional da crescente rivalidade e competição entre a China e os Estados Unidos. Por um lado, pode-se dizer que a decisão russa se insere numa estratégia mais ampla que visa recompor, até onde possível, os limites territoriais da antiga União Soviética, preservar e possivelmente estender a área de influência russa e barrar o avanço da aliança militar ocidental ainda mais para o leste. Do outro, tomando emprestado o jargão da informática, poder-se-ia dizer que se uma “Guerra Fria 1.0” caracterizou durante décadas a relação entre os EUA e a URSS e sua sucessora Federação Russa, uma nova fase – a “Guerra Fria 2.0” – passou a abarcar também o crescente enfrentamento político, comercial e militar entre Washington e Pequim.

**Palavras-chave:** ordem mundial; segurança internacional; Estados Unidos; Rússia; China.

## War, World Order and International Security

**Abstract:** The article analyzes the international consequences of Russia's military aggression and invasion of Ukraine, as well as the imbrications for the international system of the growing rivalry and competition between China and the United States. On the one hand, one can say that the Russian decision is part of a broader strategy that aims to recompose, as far as possible, the territorial limits of the former Soviet Union, preserve and possibly extend Russia's area of influence, and bar the advance of the Western military alliance further to the east. On the other hand, borrowing computer jargon, one could say that if a "Cold War 1.0" characterized for decades the relationship between the US and the USSR and its successor the Russian Federation, a new phase - the "Cold War 2.0" - now also encompasses the growing political, commercial and military confrontation between Washington and Beijing.

**Keywords:** world order; international security; United States; Russia; China.

\* Embaixador, ex-Alto Representante das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento. Presidente das Conferências Pugwash sobre Ciência e Assuntos Mundiais. E-mail: sergiodequeirozduarte@gmail.com

## **AS RELAÇÕES ENTRE AS GRANDES POTÊNCIAS DESDE 1945**

O tenso relacionamento entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) a que se convencionou chamar “Guerra Fria” foi marcado por profunda hostilidade e desconfiança mútua, mas não houve enfrentamento militar direto entre ambos. Durou de 1945 até a dissolução da União Soviética (URSS) em 1991 e prosseguiu de forma relativamente atenuada nos anos seguintes após a reconfiguração da URSS como Federação Russa e reinserção de China no panorama político e econômico mundial. A principal consequência imediata da implosão da URSS foi a consolidação da perda de seu domínio sobre diversos países do leste europeu. Travada no campo ideológico e político, a Guerra Fria gerou duradoura rivalidade e hostilidade entre as duas principais potências. Ao longo do tempo experimentou diversas fases e alguns episódios agudos de tensão e distensão, provocou confrontos armados em diversas partes do mundo e deu origem a acirrada competição em busca de influência política, além de uma corrida armamentista que continua até hoje. As divergências ideológicas entre os dois campos deixaram de constituir uma característica importante, mas as preocupações de segurança, a rivalidade, a competição e a desconfiança mútua permaneceram como realidades políticas, militares e econômicas e continuaram alimentadas por suspeitas, busca de supremacia e ressentimentos históricos.

Esse panorama prevaleceu até 24 de fevereiro do corrente ano, quando a Rússia decidiu invadir a Ucrânia a pretexto de reforçar sua segurança e “proteger” populações russófonas na região do Donbass, no extremo oriente da Ucrânia. A decisão russa insere-se numa estratégia mais ampla que visa recompor, até onde possível, os limites territoriais da antiga União Soviética, preservar e possivelmente estender a área de influência russa e barrar o avanço da aliança militar ocidental ainda mais para o leste. As operações militares prosseguem no momento em que estas linhas estão sendo redigidas. As duas partes envolvidas têm entabulado negociações, até agora sem resultados práticos, exceto a criação de corredores humanitários.

Nos últimos vinte anos, outra situação, igualmente perigosa e de consequências imprevisíveis passou a preocupar o mundo: a crescente rivalidade e competição entre a China e os Estados Unidos. Tomando emprestado o jargão da informática, poder-se-ia dizer que se uma “Guerra Fria 1.0” caracterizou durante décadas a relação entre os EUA e a URSS e sua sucessora Federação Russa, uma nova fase – a “Guerra Fria 2.0” – passou a abarcar também o crescente enfrentamento político, comercial e militar entre Washington e Pequim. As relações entre a Rússia e a China tampouco são isentas de tensões, embora os dois países procurem mantê-las sob controle. Alguns observadores têm notado sinais recentes de maior aproximação entre ambos diante do que poderia transformar-se em uma competição com os Estados Unidos pela hegemonia nos oceanos Pacífico e Índico.

O relacionamento entre Washington e Moscou parecia haver entrado em uma fase mais construtiva em meados do ano passado, quando os presidentes Joseph Biden e Vladimir Putin se encontraram em Genebra e concordaram em encetar um “diálogo bilateral sobre estabilidade estratégica” com o objetivo de “lançar as bases de medidas futuras de controle de armamentos e redução de riscos”. Ao mesmo tempo, reiteraram o princípio acordado em 1967 por Mikhail Gorbachev e Ronald Reagan de que “uma guerra nuclear não terá vencedores e jamais deve ser travada”. No entanto, a iniciativa não teve prosseguimento.

## **O ROMPIMENTO DO STATUS QUO**

A agressão militar e invasão da Ucrânia por parte da Rússia rompeu o precário equilíbrio existente até então. Já em 2005 o presidente russo Vladimir Putin afirmara que o fim da União Soviética havia sido “a maior catástrofe geopolítica do século 20” e acrescentou que em sua visão isso significou a desintegração da “Rússia histórica”, gerando intensa especulação sobre suas intenções futuras. Essas tornaram-se claras com a ação militar deflagrada contra a Ucrânia e as declarações do mandatário russo.

As relações entre os EUA e a União Soviética durante as décadas de 1945 a 1988 praticamente se esgotavam no antagonismo ideológico e na busca ou consolidação de blocos de apoio político e militar em um mundo dividido em dois. Ao suceder à URSS, a Rússia passou a esforçar-se por recuperar e manter paridade estratégica com os Estados Unidos e minimizar,

tanto quanto possível, os inconvenientes de sua situação geopolítica desfavorável procurando refazer, às vezes com uso da força, os contornos do antigo estado soviético. No mundo globalizado, aos poucos a clara dicotomia ideológica entre comunismo e capitalismo desapareceu. Nos tempos de hoje, caracterizados por profunda desconfiança sobre a capacidade dos governos de atender aos anseios das populações, a dicotomia parece consolidar-se entre os regimes democráticos ao estilo ocidental e os que tendem mais para a autocracia, como na Rússia, China e diversas partes do mundo, inclusive em países em desenvolvimento.

Divergências ideológicas e rivalidades políticas entre os Estados Unidos e a China dominaram o relacionamento entre ambos durante boa parte do século 20. No entanto, ao contrário da situação existente entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)<sup>1</sup> e a aliança defensiva rival, o Pacto de Varsóvia<sup>2</sup>, Washington e Pequim não lideravam sistemas de alianças militares adversárias. Outra diferença importante é que o poder relativo da emergente potência asiática no contexto mundial é ainda substancialmente inferior ao que foi o da União Soviética. Essa situação não deverá se modificar nos próximos anos, apesar do esforço de Pequim para aumentar sua influência no mundo e para desenvolver instrumentos militares assimétricos que visam constranger a capacidade de ação dos Estados Unidos na região.

A China é muito mais populosa do que os outros dois figurantes nessa equação e é tão ambiciosa e competente quanto eles na busca de avanço tecnológico comparável. É também menos voltada ao proselitismo político e economicamente mais dinâmica do que a antiga União Soviética. A Rússia de hoje se esforça por recuperar o status de superpotência de que desfrutou até a década de 1980 e ainda é a única nação capaz de rivalizar militarmente com os Estados Unidos. Os EUA, por sua vez, tornaram-se mais poderosos, porém mais realistas quanto aos limites de sua força militar e influência política e mais propensos a buscar entendimentos em um círculo restrito de atores do que a procurar resolver divergências em um ambiente multilateral mais amplo, como o das Nações Unidas e outras grandes organizações internacionais. O recurso ao Conselho de Segurança e à Assembleia Geral da ONU para tratar da guerra na Ucrânia representou uma reversão dessa tendência.

Durante a segunda metade do século 20 a guerra fria entre a URSS e os EUA se exprimia em megatons e em ameaças de extinção de parte a parte, moderadas pela certeza de catástrofe expressa na sigla MAD (“destruição mútua assegurada”). Até fevereiro último representou também um grave risco existencial, mas envolvia igualmente esforços para evitar uma conflagração de efeitos irremediáveis e obter, se possível, a desejada supremacia em tecnologia e inovação. A conflagração militar na Ucrânia modificou radicalmente essa situação, cujos participantes pareciam privilegiar a preservação da conjuntura até então vigente, baseada em uma ordem internacional controlável. O rompimento do instável equilíbrio leva agora o mundo a reear o recrudescimento do conflito militar com possibilidade de envolvimento da OTAN em uma guerra com a Rússia, que poderia desencadear uma guerra nuclear de consequências imprevisíveis.

## UM POUCO DA HISTÓRIA RECENTE

O enfrentamento ideológico entre os Estados Unidos e a União Soviética a partir do fim da Segunda Guerra Mundial dividiu o mundo e acarretou para muitos países a necessidade de definir sua posição em relação a cada uma das duas superpotências. A criação de blocos militares rivais sob a égide de um ou outro dos dois adversários cortou a Europa em uma metade ocidental e outra oriental, separadas pelo que Churchill chamou “a cortina de ferro”. No Leste Europeu, a populações dos países colocados no caminho das tropas soviéticas que chegaram até Berlim viram os respectivos partidos comunistas tomarem o poder, instaurando ditaduras obedientes a Moscou, enquanto os países do Ocidente do continente adotaram formas democráticas de organização política e mantiveram-se sob a influência norte-americana. A Alemanha vencida foi dividida em duas: a oeste, a República Federal da Alemanha (RFA) e a leste a República Democrática da Alemanha (RDA). A cidade de Berlim foi também dividida, mas em quatro setores, administrados pelas tropas de ocupação francesas, britânicas, norte-americanas e soviéticas. No restante do mundo muitos países mantiveram-se preferencialmente ligados a Washington por fortes laços históricos, políticos e econômicos, ainda que ocasionalmente ocorressem episódios de distanciamento, enquanto outros – principalmente em

partes do mundo em desenvolvimento – procuraram estimular relações mais estreitas com Moscou sem romper os vínculos com o mundo ocidental, utilizando em proveito próprio a rivalidade entre as duas principais potências. As consequências da dicotomia política e ideológica da Guerra Fria para com o chamado Terceiro Mundo fizeram-se notar principalmente após o processo de descolonização ocorrido nos anos 1960. As duas superpotências trataram de obter e exercer influência política e econômica sobre as novas nações independentes oriundas das antigas colônias, com resultados nem sempre decisivos. Essa situação gerou não poucos conflitos internos em diversas áreas periféricas, refletindo no âmbito regional a polarização política e ideológica em escala global.

Nessa fase, a República Popular da China (RPC), fundada em 1949 após a vitória da insurreição comunista liderada por Mao Zedong, manteve-se fechada em si mesma, evitando relacionar-se com a maior parte dos demais países. O governo nacionalista de Chiang Kai-shek foi obrigado a refugiar-se na ilha de Taiwan, anteriormente conhecida como Formosa, como a haviam chamado os navegadores espanhóis e portugueses. Durante algumas décadas Taiwan foi reconhecida por grande número de nações como nação soberana com o nome de República da China, sobretudo do Ocidente, e era a titular legítima de sua representação nas Nações Unidas, de cuja fundação havia participado. O isolamento da República Popular da China só foi rompido em 1972, com a histórica visita do presidente norte-americano Richard Nixon e o consequente reconhecimento pelas Nações Unidas. Hoje muito poucos países ainda mantêm laços diplomáticos com Taiwan. A RPC a considera parte de seu território e não admite a ideia de “duas Chinas”.

Outra consequência importante do término da Segunda Guerra Mundial foi o surgimento, na década de 1950, de um esforço por parte de vários países para evitar alinhar-se a um ou o outro dos blocos liderados pelos Estados Unidos e União Soviética. Uma conferência realizada em Bandung em 1955 definiu os princípios básicos dessa postura e o Movimento Não Alinhado foi fundado em 1961 em Belgrado, sob a influência dos líderes da Iugoslávia, Índia, Gana, Indonésia e Egito. O Movimento, conhecido pela sigla NAM (*Non-Aligned Movement* em língua inglesa) é integrado ainda hoje por cerca de dois terços dos membros das Nações Unidas, a grande maioria países em desenvolvimento. Enquanto boa parte deles tem procurado manter-se equidistante das duas superpotências, outros mostram opção preferencial por uma ou outra. O Brasil preferiu não se filiar formalmente ao Movimento, mas possui o status de observador e nessa qualidade tem acompanhado suas principais conferências e debates.

Na Europa devastada pela guerra, o Plano Marshall de ajuda para a reconstrução das estruturas econômicas desses países foi essencial para a recuperação e manutenção da aliança dos países europeus ocidentais com Washington. Esses países progrediram rapidamente em relação aos da parte oriental, onde governos comunistas haviam ascendido ao poder. Partidos obedientes a Moscou em diversos países da região ocidental, notadamente na Itália e França, ainda permaneceram atuantes por algumas décadas na vida política de vários países, mas em nenhum deles conseguiram alçar-se ao ápice do poder. O muro erguido em Berlim para separar os três setores aliados, de um lado, e o soviético, de outro, foi até outubro de 1989 o marco mais visível da dicotomia ideológica e política, que perdurou até ser finalmente destruído por uma revolta popular que se alastrou a partir de outros países da órbita socialista. Em 1990 as duas Alemanhas se reunificaram em um sistema democrático e em pouco tempo os regimes comunistas dos demais países da parte oriental foram sendo substituídos por governos moldados no figurino ocidental. Hoje a OTAN chega até quase as fronteiras com a Federação Russa – já não mais governada pelo antigo partido comunista hegemônico – e o Pacto de Varsóvia deixou de existir. A própria URSS acabou por desmembrar-se em diversas entidades independentes e 22 repúblicas federadas. Estas últimas constituem a atual Federação Russa.

Na América Latina a geografia, os laços históricos, econômicos, políticos e culturais determinaram a opção preferencial pela manutenção do relacionamento com a Europa Ocidental e os Estados Unidos, apesar da influência de visões contrárias na vida política de vários países. O considerável peso geopolítico norte-americano foi fundamental para a consolidação da tese da defesa comum contra ameaças extracontinentais, consubstanciada no Tratado Interamericano de Defesa Recíproca (TIAR), celebrado no Rio de Janeiro em 1947<sup>3</sup>. Em Cuba uma revolução de cunho esquerdista derrubou o ditador Fulgencio Batista em 1959 e inaugurou o único regime

comunista no continente, que dura até hoje apesar das divergências com os Estados Unidos e com governos democráticos da região. Em 1962 a tentativa de instalação de mísseis soviéticos na ilha gerou o mais grave incidente da Guerra Fria, que por pouco não se transformou em enfrentamento militar direto entre os EUA e a URSS. Até a dissolução da União Soviética, situações como a existência – ou possibilidade de surgimento – na América Latina ou Caribe de regimes apoiados por Moscou constituíram capítulos menores do enfrentamento global entre as duas superpotências.

O Brasil manteve laços preferenciais com o mundo ocidental, mas não deixou de procurar oportunidades econômicas e comerciais na região dominada pela URSS, aproveitando sua tradição diplomática abrangente, que lhe facilitava acesso a toda a comunidade internacional e permitia-lhe exercer seu “soft power” em várias situações.

No entanto, apesar de sua homogeneidade cultural, sua tradição de pacifismo e seu histórico de busca de conciliação e entendimento, a região latino-americana como um todo continua tendo participação apenas marginal e no máximo acessória no relacionamento internacional mais amplo. Não ocupa posição geográfica estratégica do ponto de vista das relações entre as potências centrais e não tem demonstrado capacidade política ou vocação para iniciativas de relevo e significação mais profundas, a não ser em episódios esporádicos. Ainda aferrada a fórmulas ultrapassadas de organização política e econômica, a região apresenta níveis precários de desenvolvimento humano, principalmente no campo da educação e na redução das desigualdades sociais que têm dificultado o progresso em direção a uma desejável estabilidade democrática. Nesse contexto, por sua extensão, história e peso político e econômico no continente, o Brasil aparece como mais aparelhado para buscar maior e mais constante participação na condução dos assuntos mundiais, o que efetivamente ocorreu em diversas ocasiões no passado.

## **A ASCENSÃO DA CHINA**

A partir do reconhecimento da República Popular como legítima representante da China nas Nações Unidas, ao tornar-se evidente sua indispensável participação no concerto mundial, o relacionamento entre Pequim e o mundo ocidental, que era distante, cresceu e diversificou-se exponencialmente. O mundo tornava-se mais complexo e interdependente com o surgimento e afirmação de polos regionais de poder não diretamente ligados a cada uma das duas principais potências, Rússia e Estados Unidos. A Carta das Nações Unidas, adotada após a Segunda Guerra Mundial assegurou às cinco potências vencedoras da guerra de 1939-45 – China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia – uma posição privilegiada consubstanciada na composição do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP)<sup>4</sup>, que entrou em vigor em 1970, reconheceu-as como possuidoras de armamento nuclear. Todos os demais países do mundo, com exceção de quatro – Índia, Israel<sup>5</sup>, Paquistão e República Popular e Democrática da Coreia<sup>6</sup> – comprometeram-se no mesmo tratado a não vir a adquirir essas armas.

O desenvolvimento da tecnologia da informação reduziu as distâncias físicas e culturais, acrescentando nova faceta à rivalidade entre as potências. O fenômeno descrito pelo termo “globalização” aproximou os governos, mas também, e mais profundamente, as sociedades, tornando mais interdependentes (e também mais vulneráveis) as entidades e os indivíduos. De veículo de comunicação e informação aberto ao público, a internet cada vez mais parece capaz de transformar-se em instrumento de propaganda, controle e de obtenção de vantagens comparativas. O general norte-americano Stanley McChrystal afirmou recentemente, referindo-se à evolução da China no domínio da informática: “Estamos em uma competição que não precisa ser uma guerra (no sentido militar) para ser igualmente perigosa para nós”<sup>7</sup>. A inovação e o desenvolvimento da tecnologia da informação passaram a ser matéria de segurança nacional para todos os países, em especial para as grandes potências. Tecnologias de ponta permitem interferir em sistemas nacionais de informação geraram instrumentos ofensivos capazes de inabilitar serviços de gestão financeira, bancária, de saúde e de administração em geral e de impedir a utilização de armamentos destinados à defesa contra agressões externas. Nos tempos recentes, episódios graves de invasão criminosa de redes de dados têm causado preocupação em muitos países, inclusive o Brasil.

O mundo unipolar que parecia ser consequência duradoura do fim da União Soviética rapidamente desapareceu. Ao contrário de previsões feitas na época, o “fim da história” não ocorreu e apenas um par de décadas após o colapso da URSS os Estados Unidos viram-se diante de um novo rival em escala mundial com potencial para transformar-se em superpotência e disputar a hegemonia em boa parte do mundo. A ascensão da China começou a acelerar-se após a morte de Mao Zedong em 1976, quando Deng XiaoPing colocou em dúvida alguns dos dogmas econômicos até então dominantes. Sua metáfora sobre a finalidade da atividade econômica (“Não importa que o gato seja branco ou preto, o importante é que cace os ratos”) serviu de base para as reformas que objetivavam levar à população chinesa os benefícios da prosperidade. Cauteloso, Deng aconselhava em 1990 a postura que ficou conhecida como “estratégia dos 24 caracteres” a ser seguida para a inserção da China no mundo: *Observar com calma; assegurar nossa posição; tratar dos assuntos com tranquilidade; ocultar nossas capacidades e esperar o melhor momento; manter perfil baixo e jamais reivindicar liderança*<sup>8</sup>.

Esse conjunto de máximas combina perfeitamente com a personalidade do homem de pequena estatura física que participara da Grande Marcha em 1934-35 e galgou as mais elevadas esferas de poder. Divergindo ostensivamente da orientação de Mao Zedong, líder carismático e incontestável, Deng soube esperar com paciência o momento de substituí-lo. Ao assumir a missão de guiar o país em sua trajetória ascendente Deng manteve-se modestamente na terceira posição hierárquica no Conselho de Estado e instituiu limites inéditos para permanência nos cargos de direção do governo e do Partido. Sob sua influência o governo criou zonas especiais de desenvolvimento industrial, estimulou a associação com capitais e empresas estrangeiras, facilitou a movimentação de populações no interior do território chinês, ampliou as oportunidades de formação e estudo tanto no exterior quanto na própria China, incentivou a infraestrutura e transformou a economia chinesa em uma máquina de exportação altamente competitiva de bens de consumo para o Ocidente<sup>9</sup>. Ainda hoje o retrato de Mao Zedong, sem qualquer inscrição, continua afixado sobre o portão principal da emblemática Cidade Proibida, em Pequim. Do outro lado da rua está o mausoléu que encerra seu cadáver embalsamado, mas se o velho líder voltasse à vida provavelmente não reconheceria o país e o Partido que dirigiu com mão de ferro por mais de vinte anos.

A ideia motora da transformação operada por Deng XiaoPing pode ser resumida em uma única palavra: pragmatismo. Em 1978 Deng teria chegado à conclusão de que a liberalização política e econômica simultâneas poderiam ter consequências desestabilizadoras para a hegemonia do Partido Comunista, ao afirmar que a estabilidade e a unidade eram de importância capital. O caminho escolhido foi de liberalização econômica parcial. As reformas introduzidas por Deng modificaram as diretrizes do planejamento central, abolindo controles de preços e quotas de produção e reduzindo a participação do Estado na economia em prol de uma visão de mercado. O próprio Deng definiu sua política econômica como “socialismo de mercado, com características chinesas” – engenhosa formulação que na verdade significa um sistema híbrido e pragmático que procura aproveitar o que cada um de seus elementos pode oferecer.

No plano nacional, foram revogadas muitas das limitações à circulação de chineses dentro do território do país e revista a regulamentação das relações entre empresas e seus empregados e de estabelecimento de empreendimentos econômicos e comerciais. Mudanças na legislação facilitaram as viagens ao exterior, assim como o acesso de estudantes chineses ao ensino superior e a universidades estrangeiras. O governo dedicou vastos recursos financeiros à formação de quadros técnicos e a grandes obras de infraestrutura como centrais nucleares, construção e modernização de rodovias, ferrovias e aeroportos, renovação e ampliação das frotas de veículos e expansão da rede de rotas aéreas domésticas e internacionais.

Acreditou-se na época que essas medidas provocariam inexoravelmente uma progressiva, ainda que lenta redução da hegemonia do partido único – o Partido Comunista Chinês (PCC), capaz de levar a uma gradual liberalização política. Ao contrário, embora no campo econômico as reformas impulsionadas por Deng tenham se generalizado, o Partido manteve o controle absoluto da vida política do país. No campo externo a China passou a afirmar mais ostensiva e veementemente sua soberania territorial, inclusive nos mares adjacentes, com objetivos mais

ambiciosos no longo prazo, principalmente a partir da ascensão de Xi Jinping como Presidente do país e Secretário Geral do PCC, em 2013.

No plano político interno, o atual presidente Xi Jinping vem levando a cabo um processo de concentração de autoridade que para muitos observadores sinaliza a intenção de permanecer indefinidamente no poder. O controle do PCC sobre os meios de comunicação e sobre a vida política do país se acentuou, com estímulo ao nacionalismo e erradicação de focos considerados potencialmente sediciosos. Em seu primeiro discurso diante do Bureau Político do PCC, ele afirmou sua firme intenção de atacar a corrupção em todas as esferas de poder, declarando que “a corrupção levará à ruína o Partido e o Estado”. Ao mesmo tempo, aboliu a regra, determinada por Deng, de aposentadoria compulsória aos 75 anos dos titulares de cargos de direção, inclusive a presidência da república.

## ASPECTOS MILITARES

Apesar das dificuldades internas que acabaram por revelar a incapacidade de competir com sucesso com o poderio industrial e tecnológico norte-americano, a URSS permaneceu durante grande parte do século 20 como a única potência capaz de ameaçar militarmente os Estados Unidos em condições de paridade. Ambos os países concluíram em 2009 um tratado<sup>10</sup> que estabelece limites para o número de ogivas nucleares de que cada qual pode dispor. Em 2021 esse instrumento foi prorrogado por mais cinco anos e os dois países reafirmaram a intenção de buscar novas reduções.

Nos anos recentes a Rússia tem procurado expandir o alcance geográfico e o poderio bélico de sua força naval, principalmente mediante a construção de novos submarinos capazes de lançar mísseis supersônicos, já em serviço no oceano Pacífico e no Ártico, além da renovação da frota aérea. Ao mesmo tempo, esforça-se por manter controle sobre seu entorno imediato, e tem graves preocupações de segurança em suas fronteiras ocidentais devido ao avanço da OTAN para o leste. A China procura também ampliar sua capacidade bélica, mas ainda está distante dos níveis atuais dos Estados Unidos e Rússia do ponto de vista do poderio militar.

Embora os programas militares chineses sejam especialmente opacos, é evidente que ao longo dos últimos anos a China vem desenvolvendo significativamente a quantidade, qualidade e potencial bélico de suas forças, inclusive nas águas dos oceanos Índico e Pacífico. Recentemente levou a cabo experiências com o míssil *Xingkong* e acaba de lançar um míssil supersônico em volta da Terra, além de realizar a inédita façanha de colocar instrumentos científicos na face oculta da Lua.

A China no momento conta principalmente com mísseis de alcance intercontinentais baseados em silos terrestres, enquanto as da Rússia e dos Estados Unidos estão distribuídas em plataformas subterrâneas em seus próprios territórios, a bordo de bombardeiros estratégicos em alerta constante, e em mísseis lançados de submarinos. No ano passado os Estados Unidos e o Reino Unido estabeleceram uma parceria estratégica com a Austrália que envolve a construção de uma frota de submarinos a propulsão nuclear – porém não armados com mísseis nucleares – para contrapor-se à crescente expansão chinesa naqueles oceanos. Vários países expressaram preocupação com a possibilidade de proliferação de armas nucleares na região.

O orçamento militar dos Estados Unidos em 2020 foi de 781.8 bilhões de dólares, mais que o triplo do da China, que no mesmo ano atingiu o montante de 261,1 bilhões.<sup>11</sup> O da Rússia, porém, foi de apenas 61.7 bilhões. Enquanto os Estados Unidos possuem um total de 5.550 ogivas nucleares, das quais 1.700 em posição de tiro, a Rússia tem 6.257 ogivas, com 1.600 prontas para disparo. Em contraposição o total estimado da China é de 350 ogivas, das quais 270 operacionais<sup>12</sup>. As duas principais potências vêm reduzindo seus estoques em obediência a acordos bilaterais, mas ambas têm acrescentado novos tipos de armamento a sua capacidade bélica e procurado desenvolver meios não nucleares de ataque, como a cibernética e o uso militar do espaço extraterrestre.

A Rússia vem experimentando com sucesso um novo míssil de cruzeiro a propulsão nuclear denominado *Burevstnik* e está equipando com eles seus submarinos da classe *Poseidon*, que já operam nos mares árticos. Ao mesmo tempo, arma silos terrestres e bombardeiros com mísseis *Avangard*, *Tsirkon* e *kinzhal*, capazes de transportar tanto cargas convencionais quanto nucleares e de atingir velocidades hipersônicas.

Os Estados Unidos e a China têm atitudes diversas sobre o uso de armas nucleares. A doutrina norte-americana as considera primordialmente instrumentos de dissuasão (*deterrence*) de possíveis agressões, mas prevê a possibilidade de empregá-las em outras situações que possam por em perigo a segurança do país, mesmo contra ameaças não nucleares, e não descarta a possibilidade de primeiro uso. A posição da Rússia a esse respeito é semelhante. A China, ao contrário, afirma que não será a primeira a utilizá-las. As forças nucleares norte-americanas encontram-se distribuídas em uma tríade de vetores terrestres, marítimos e aéreos, mas autoridades do departamento de Defesa dos Estados Unidos afirmam encontrar-se em desvantagem tecnológica e advogam a necessidade de acelerar os esforços para a incorporação de mísseis hipersônicos a suas forças atômicas.

Outras tecnologias de ponta em desenvolvimento nos três países têm permitido o rápido desenvolvimento de veículos de grande autonomia, inclusive *drones* e versões não tripuladas de bombardeiros. Os *drones* podem ser programados para atacar em enxames (*swarms*) coordenados por meio do uso de inteligência artificial.

Os mísseis chineses armados com ogivas atômicas e dispostos em seu próprio território têm capacidade de alcançar as bases dos Estados Unidos no Pacífico e a área continental norte-americana. Ao mesmo tempo, Pequim trabalha ativamente para aumentar sua frota naval, que hoje é a mais numerosa do mundo e conta com dois porta-aviões modernos e mais dois em construção, além de outros quatro projetados. As forças armadas da China possuem ao todo 66 submarinos, diversos dos quais movidos a propulsão nuclear, divididos entre as frotas do Norte, Leste e Sul. Construíram também ilhas artificiais nas águas setentrionais do mar da China, onde instalou bases militares e sobre as quais Pequim reivindica soberania. No campo da aeronáutica militar a China desenvolve projetos para a construção de aviões capazes de rivalizar com os F-22 e F-35 norte-americanos. Finalmente, busca expandir a capacidade de atuação das Forças de Apoio Estratégico, responsáveis pelas atividades no domínio do ciberespaço e pelas tarefas de comando e controle, inteligência, vigilância e reconhecimento.

Tanto quanto é possível prever, a paridade estratégica entre Estados Unidos e Rússia permanecerá vigente nos próximos anos, enquanto o poderio militar norte-americano se manterá várias vezes superior ao da China ainda por muito tempo. A fim de contrabalançar essa diferença em um possível futuro conflito, os chineses vêm desenvolvendo formas de explorar vulnerabilidades do potencial adversário, tais como armas cibernéticas e eletrônicas de alta precisão, destinadas a incapacitar ou perturbar o funcionamento dos sistemas de comando e controle. O objetivo parece ser o de dificultar ou impedir a projeção do poder norte-americano, principalmente no teatro indo-pacífico. Pelo menos no momento, Pequim não se mostra interessada em elevar seu poderio nuclear a um nível semelhante ao dos Estados Unidos.

## ASPECTOS ECONÔMICOS

Embora politicamente ativa no mundo, sobretudo na busca de influência em países em desenvolvimento, durante as décadas da primeira fase da Guerra Fria, a Rússia soviética permaneceu durante décadas praticamente autárquica em relação ao sistema econômico mundial, apesar de constituir a segunda economia do globo até os anos 80. Atualmente seu comércio internacional mostra certa diversificação, mas o principal trunfo são as grandes reservas de petróleo e gás, das quais a Europa Ocidental depende em grande parte e que constituem o grosso das exportações russas. A China, por sua vez, se manteve isolada e impenetrável desde a fundação da República Popular em 1949 até o início do processo de abertura econômica nos anos 1970. As reformas empreendidas a partir do final daquela década permitiram a rápida expansão da atividade econômica doméstica e a integração da China nas redes globais comércio de produção industrial<sup>13</sup>. Existe hoje um elevado grau de interdependência entre a China e as principais economias ocidentais, o que tornaria altamente oneroso e contraproducente um movimento visando seu isolamento econômico. As grandes empresas transnacionais norte-americanas e europeias têm evidente interesse na manutenção e expansão dos laços existentes em relação ao gigante oriental.

A importância do relacionamento econômico e comercial da China com o resto do mundo é crescente. No caso específico do Brasil, houve nos últimos anos expressivo aumento do intercâmbio, com investimentos chineses no Brasil em setores como energia, transporte e



agronegócio e aportes brasileiros à indústria têxtil e de calçados na China, voltados para a exportação. Além disso, Pequim aos poucos se tornou o maior parceiro comercial de nosso país: em 2020 as trocas bilaterais superaram pela primeira vez a marca de 100 bilhões de dólares<sup>14</sup>, com expressivo superávit favorável ao Brasil. A pandemia da COVID-19 demonstrou também a capacidade chinesa de atender à demanda mundial crescente de produtos medicinais, inclusive vacinas.

A percepção da extensão e profundidade da interdependência entre as economias norte-americana e chinesa levou agentes econômicos a promover recentemente a ideia de desvinculação (*decoupling*) em relação à China no panorama comercial mundial. O governo de Donald Trump iniciou uma política econômica e comercial agressiva, com a imposição de pesadas tarifas sobre a importação de produtos chineses e advogou a criação de condições que pudessem facilitar o retorno aos EUA de empresas que haviam se estabelecido na China em busca de mão de obra barata. Os Estados Unidos buscaram também, com relativo êxito, a diversificação das cadeias de produção em direção a outros países asiáticos, como a Índia, o Vietnã, a Tailândia, a Malásia e Bangladesh. A China, porém, possuía suficiente musculatura para retaliar, e por sua vez elevou drasticamente as tarifas sobre produtos norte-americanos, mantendo as condições competitivas de produção que havia consolidado. Na verdade, o processo de reformas internas acima mencionado conferiu à China vantagens comparativas que tornariam uma desvinculação geral onerosa e complexa, pois além de outras dificuldades demandaria alto grau de coordenação entre grande número de empresas ocidentais, tanto nos Estados Unidos quanto na União Europeia.

É difícil prever até quando, na percepção do governo e da sociedade chinesa, os resultados do sistema econômico relativamente aberto combinado com o panorama político mais restritivo poderão ser considerados mais vantajosos do que suas limitações.

## ASPECTOS IDEOLÓGICOS E POLÍTICOS

A rivalidade entre os Estados Unidos e a China pode ser entendida primordialmente como uma competição em busca de poder e de influência econômica e política, na qual parecem ter pouco significado os conceitos ideológicos de “mundo livre” ou de “império do mal”, amplamente utilizados na retórica contra a União Soviética. As promessas de redenção das massas proletárias e de igualdade social apresentadas pela ideologia socialista e comunista em pouco tempo se tornaram vítimas da concentração de poder em uma elite política dominante que impediu a livre expressão do pensamento e sufocou as liberdades individuais em prol da primazia dos interesses do Leviatã soviético. Nas décadas finais do século 20 as pressões e anseios populares, influenciados pelo maior acesso à informação, acabaram por implodir os governos comunistas europeus orientais e a própria URSS. Mesmo em países do Terceiro Mundo, que após o fim da era colonial se viram durante algum tempo fortemente influenciados pela ideologia econômica e política vinda de Moscou, tornou-se claro que a implantação de reformas segundo a cartilha soviética não traria os resultados esperados. Para esses países, especialmente na África e América Latina, a ideia de uma simples transposição dos modelos soviético ou chinês de organização social e de desenvolvimento econômico nunca pareceu uma alternativa viável.

As consequências geopolíticas do final da Segunda Guerra acentuaram a sensação de cerco que aflige a Rússia desde os tempos imperiais e que hoje se mostra presente com mais força na mentalidade dos atuais governantes em Moscou. O governo chinês, por sua vez, há muito não utiliza os *slogans* clássicos do marxismo-leninismo e nem professa abertamente a expansão de seu sistema político e muito menos a ideia de uma revolução comunista mundial. No campo econômico, aceitou princípios básicos do capitalismo, ainda que num sistema que combina a iniciativa privada com elevado grau de intervenção e tutela estatal. A livre iniciativa, antes anátema para a ideologia marxista, é hoje perfeitamente aceitável na Rússia, embora controlada de perto pelo governo, e há muito deixou de ser vista como antissocial na China. Durante seus embates com a postura ortodoxa herdada de Mao Zedong, Deng Xiaoping criou o mantra de que “não é feio ser rico”, mudando as expectativas da população chinesa, até então resignada a uma distribuição equitativa da pobreza. Com as reformas, as massas de trabalhadores semianalfabetos e famintos dos anos anteriores deram lugar a uma classe média crescente, bem

alimentada e em condições de conforto semelhantes aos padrões das sociedades ocidentais desenvolvidas, a despeito da presença constante e obsessiva do aparelho estatal de controle. Sem dúvida ainda falta muito para que a prosperidade chegue a todas as camadas da população, mas uma pesquisa recente da revista *Forbes* mostrou que há mais bilionários na China do que em qualquer outro país do mundo.

Rússia e China compartilham uma extensa fronteira de mais de 4.200 quilômetros e nem sempre seus interesses são coincidentes. A China tem antigas reivindicações sobre territórios russos, especialmente no nordeste da Sibéria, mas por enquanto não parece interessada em transformá-las em motivo de disputa. Para a Rússia, os portos orientais, especialmente Vladivostok, são especialmente importantes do ponto de vista estratégico, pois representam a saída para o oceano Pacífico. A mudança do clima parece oferecer à Rússia uma oportunidade de libertar-se em parte dos condicionantes geográficos por meio do derretimento dos mares árticos que historicamente dificultaram sua expansão.

A Rússia deixou de ser considerada uma ameaça ideológica à democracia ocidental, mas permanece autoritária e ciosa da importância do controle sobre a vida política e social dos cidadãos e nos tempos atuais é vista como uma ameaça militar. Na China, a vigilância do estado sobre os cidadãos parece haver-se tornado mais rígida na última década, com repetidos exemplos de desrespeito aos direitos humanos que evocam a época maoísta dos campos de reeducação e da Revolução Cultural. Inicialmente apresentada como evidência de êxito da política de “um país, dois sistemas”, a relativa autonomia de Hong Kong vem sendo posta à prova de alguns anos a esta parte por meio da adoção de legislação restritiva de direitos humanos e políticos. Ao mesmo tempo, cresce a reivindicação da reintegração de Taiwan como província chinesa. O governo reage com veemência a quaisquer indícios de apoio de atores estrangeiros à independência da “província rebelde”.

O Partido Comunista Chinês (PCC) detém a hegemonia política e assegura a escolha de quadros treinados para exercer as atividades de governo e para compor as assembleias legislativas regionais e nacionais, que seguem obedientemente a orientação dos dirigentes. Guardadas as devidas proporções, não parece estar havendo um retorno aos símbolos maoístas nem tampouco ao culto de personalidade típico tanto do comunismo soviético quanto da China pós-revolucionária. Os meios de comunicação, dominados pelo estado, são utilizados como veículo de propaganda e doutrinação interna e não deixam de lembrar as humilhações sofridas pelo país nos séculos XVIII e XIX, exaltando com orgulho a atual prosperidade do povo e as realizações econômicas do regime.

O XIX Congresso do PCC, realizado em outubro de 2017, consolidou a liderança de Xi Jinping ao revogar os limites etários de permanência no poder, prenunciando a perpetuação da atual elite governante. Xi Jinping enunciou os princípios que nortearão sua atuação, expressando a intenção de tornar a China uma potência mais atuante e responsável no cenário internacional. As linhas a serem seguidas pelo governo de Pequim estão contidas nos “14 Princípios” fundamentais, inscritos na Constituição da RPC, cujos conceitos básicos são, entre outros, a primazia do Partido Comunista sobre todos os aspectos da governança, especialmente na área militar; o fortalecimento do combate à corrupção, a adoção de políticas sociais, a defesa da integridade territorial (inclusive a reunificação com Taiwan e a afirmação da soberania chinesa no Mar da China) e finalmente a convivência harmoniosa entre o homem e a natureza. Xi indicou também duas metas importantes: a consolidação de uma sociedade “moderadamente próspera” para comemorar o centenário da fundação do Partido em 2021 e a realização do “completo desenvolvimento” do país até 2049, por ocasião do centenário da República Popular. No plano externo, o Congresso ressaltou a importância da iniciativa conhecida como “Belt and Road” que prevê a implantação de uma infraestrutura de transporte terrestre da China à península ibérica, passando pela Ásia Central, Rússia e Oriente Médio, e de uma rota marítima que contornará o sudeste asiático e chegará ao Mediterrâneo através do golfo Pérsico. A realização e consequências da implantação desse programa inquietam os Estados Unidos e muitos países da Europa ocidental.

## PERSPECTIVAS

Não é intenção deste ensaio especular sobre as consequências de invasão russa, mas no momento da redação destas páginas parece distante a possibilidade de um entendimento diplomático. Qualquer que venha a ser o desfecho da guerra, porém, não há dúvida de que o panorama internacional será profunda e duradouramente influenciado pelos acontecimentos de fevereiro de 2022. A votação no Conselho de Segurança das Nações Unidas do projeto de resolução que condenava a invasão e exigia a retirada imediata das tropas russas<sup>15</sup> deixou claro o isolamento de Moscou em relação à maioria da comunidade internacional, corroborado poucos dias depois pelo resultado da votação da resolução na Assembleia Geral em 2 de março, apesar do número relativamente elevado de abstenções<sup>16</sup>. Fica mais uma vez evidente a impotência das Nações Unidas para lidar com episódios de violação dos princípios inscritos nos artigos 2.3 e 2.4 da Carta, que tratam da solução de controvérsias por meios pacíficos e da abstenção do uso a força contra a integridade territorial de qualquer estado, quando tais violações envolvam um dos cinco membros permanentes do Conselho, que dispõem do poder de veto. Isso não significa, porém, que a principal organização mundial seja ineficiente ou dispensável, pois continua a desempenhar importantíssima atividade de muitos outros aspectos da vida internacional. Ao contrário, torna evidente mais uma vez a necessidade de reforma da principal instância decisória da ONU em questões políticas.

A resposta à invasão da Ucrânia pelos membros da OTAN, com apoio de boa parte dos membros da ONU, tem sido a aplicação de severas sanções econômicas e políticas, numa demonstração de que a ação russa é considerada uma grave ameaça à paz e segurança mundiais e uma ruptura inaceitável da ordem internacional vigente. O objetivo tem sido procurar excluir a Rússia das instâncias de cooperação em todos os campos, inclusive a proibição ou redução de importação de produtos russos, a restrição à utilização do sistema bancário mundial de pagamentos conhecido como “Swift”, o veto à participação de atletas em competições internacionais, a proibição de voos no espaço aéreo dos participantes nas sanções e do acesso da mídia russa a plateias europeias. O alto grau de integração das economias mundiais em virtude da globalização, porém, reduz o impacto de algumas dessas sanções, especialmente as exportações russas de petróleo e gás das quais dependem em grande parte vários países da Europa Ocidental. A esperança de muitos é que essas medidas produzam uma gradual asfixia da economia russa e num prazo mais longo a impossibilidade de gestão adequada dos recursos naturais e financeiros do país.

Outra consequência importante foi a restauração da unidade de ação dos países da OTAN, comprometida pelas atitudes do presidente Donald Trump durante seu mandato, que lançaram dúvidas sobre o comprometimento dos Estados Unidos com a segurança europeia.

Ainda outra é a disposição das três principais potências de prosseguir na implementação de seus planos de modernização das forças armadas com inclusão de novas capacidades bélicas, principalmente no campo da cibernética e no espaço exterior. Um movimento de rearmamento dos países da Europa ocidental parece inevitável. Ainda assim, no momento atual um enfrentamento militar direto entre aquelas potências não parece provável. O presidente russo chegou a mencionar o uso de armas nucleares e determinou “alerta máximo” de suas forças atômicas estacionadas na Belarus. Até o momento, a OTAN manteve uma posição de maior comedimento. O “tabu nuclear” permanece ainda válido.

No Oriente, dificilmente se poderia imaginar um colapso da China diante de uma pressão norte-americana semelhante ao processo de implosão da URSS e sua área de influência direta no leste europeu. A situação de Taiwan é reconhecidamente diferente da que cerca os acontecimentos na Ucrânia, mas sem dúvida haverá repercussões no tratamento da questão da “província rebelde”, tanto de parte da China quanto do Ocidente. Além das preocupações de segurança com os Estados Unidos e a Rússia, Pequim tem problemas na fronteira sudeste com a Índia, que é também possuidora de armas nucleares. Ainda que venha a ocorrer algum recrudescimento das tensões nas duas fronteiras terrestres da China com esses países, gerando enfrentamentos, muito provavelmente os Estados Unidos prefeririam não se envolver.

Para os chineses, a China está colocada no centro da civilização, com a barbárie em sua periferia, como nos tempos imperiais. Ao contrário de Roma e outros impérios hegemônicos, a China não invadiu nem colonizou as terras bárbaras, e sim isolou-se delas, descartando e desestimulando os contatos além de suas fronteiras naturais. Não se deve esquecer que no

idioma nacional a China se chama “país do centro”. Essa visão de centralidade, aliada à consciência de uma sabedoria milenar que assegurou a unidade do império ao longo de muitos séculos, se ajusta com perfeição à doutrina dos “24 caracteres” mencionada no início desse ensaio. A conduta observada pelos diplomatas chineses no Conselho de Segurança da ONU e outras instâncias multilaterais mostra elevado grau de comedimento e percepção das oportunidades sem criar arestas desnecessárias em sua interação com o resto do mundo.

A condução cautelosa do relacionamento externo por parte da China pode vir a modificar-se diante da ocorrência de situações como tentativas de bloquear a projeção marítima do poderio militar chinês ou de resolver a questão de Taiwan pela força. Dificilmente os Estados Unidos poderiam conformar-se com a perda do controle das rotas marítimas nos oceanos Índico e Pacífico, onde contam com bases militares e aliados como o Japão, a Coreia do Sul e a Austrália, para mencionar somente os mais fiéis na região. Igualmente, com toda probabilidade Washington reagiria militarmente a uma tentativa chinesa de subjugar Taiwan por meio de agressão ou invasão. Em ambos os casos a paz na região estaria em perigo e poderia ocorrer uma escalada que levaria a um conflito armado, ainda que não nuclear. A cautela de parte a parte é essencial para prevenir surpresas ou acidentes capazes de levar a uma escalada incontrolável.

As primeiras manifestações do novo governo do presidente Joe Biden deram maior ênfase a questões internas como o revigoramento da democracia norte-americana, os problemas de imigração, atenção aos direitos de minorias e transparência nas ações de governo do que aos temas de política exterior. No plano externo, o novo presidente norte-americano manteve a premissa básica de que Rússia e China constituem ameaças a seus interesses, mas teve o cuidado de evitar declarações de aberta hostilidade em relação à China, como as que caracterizaram o governo de Donald Trump. No entanto, a agressão militar à Ucrânia determinou uma mudança completa da atitude norte-americana. Os pronunciamentos de Joe Biden passaram a enfatizar os objetivos compartilhados das democracias ocidentais e seus aliados no Pacífico e outras regiões, em clara divergência em relação à Rússia, mas com certos nuances importantes em relação à China. Antes da eclosão das atuais dificuldades, a China apoiou a iniciativa norte-americana de convocar uma reunião de cúpula sobre o meio-ambiente, da qual participou o presidente Xi Jinping. Os dois países parecem dispostos a manter-se em sintonia pelo menos quanto à necessidade urgente de reduzir e eliminar, ou ao menos mitigar, os efeitos da mudança do clima no planeta.

Nas décadas recentes vozes respeitáveis em várias partes do mundo têm chamado a atenção para os perigos da banalização dos instrumentos de destruição em massa como elementos necessários da estratégia de manutenção da paz e segurança. Conforme assinalado acima, no início de seu governo Biden assegurou a manutenção em vigor por mais cinco anos do tratado New START com a Rússia e estimulou a revitalização do diálogo que visa reforçar a estabilidade e previsibilidade nas relações bilaterais e podem vir a produzir novas reduções de forças nucleares de ambos os lados. O governo russo acolheu essa iniciativa com interesse. Seria importante para os dois países e para a comunidade internacional em geral que esse tempo pudesse ter sido aproveitado para a consolidação dos avanços obtidos tendo em vista o objetivo de um mundo livre de armas nucleares, mas a guerra contra a Ucrânia torna duvidoso qualquer avanço significativo. De qualquer forma, o que vier a ocorrer nesse campo terá importantes consequências para as decisões da China no que respeita a seu próprio desenvolvimento nuclear. A posição declarada que Pequim mantém há muitos anos é a de que só poderia vir a aceitar limitações a sua capacidade atômica caso Rússia e Estados Unidos reduzam substancialmente seus próprios arsenais. Também é preciso que as duas potências se disponham a trabalhar em conjunto com a China, especialmente no que se refere a medidas concretas de fortalecimento da confiança mútua, segurança e desarmamento nuclear.

## **EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO INTERNACIONAL**

A tragédia da Ucrânia poderá pelo menos resultar em um reforço da convicção de que o uso da força é inaceitável para solucionar as disputas entre estados soberanos. No sentido contrário, a deterioração do instável panorama atual poderá levar a novos enfrentamentos políticos e mesmo militares de consequências desastrosas para toda a comunidade internacional.

Embora o desaparecimento da União Soviética tenha representado um sensível declínio do peso específico do país no panorama mundial, a Federação Russa continua a ter importância determinante no concerto das nações e em muitos aspectos constitui sem dúvida o principal foco das considerações norte-americanas no campo da segurança – e o mesmo ocorre no sentido oposto. Os dois países possuem poderio nuclear suficiente para a “destruição mútua assegurada” prevista nos cálculos de ambos durante os anos de enfrentamento mais agudo. Parte das atuais divergências entre a Rússia e os Estados Unidos ainda derivam do passado de confrontação ideológica e militar de muitas décadas desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

Historicamente, a situação geopolítica da Rússia constitui uma importante limitação a sua capacidade de atuação no cenário mundial, mas ao mesmo tempo lhe vinha proporcionando ampla medida de autonomia. A OTAN abarca hoje praticamente todos os países anteriormente membros da aliança militar rival e ameaça estender-se ainda mais para o leste, impondo restrições à influência da Rússia e agravando frustrações decorrentes da contenção a que o país se viu sempre submetido em relação ao restante da Europa. A possibilidade de instalação de sistemas anti-mísseis ocidentais na Polônia e eventualmente em outros países do entorno imediato da Rússia gera compreensível preocupação para Moscou.

O governo do presidente Biden não modificou substancialmente a postura “dura” de seu antecessor em reação à Rússia e à China. A nova administração norte-americana manteve as sanções econômicas e comerciais decretadas pela anterior, expulsou diplomatas e fechou consulados russos nos EUA, além de expandir o apoio militar e político à Ucrânia. Embora Biden tenha rapidamente prorrogado a vigência do Tratado Novo START e engajado os Estados Unidos na busca de estabilidade estratégica com a Rússia, os dois países trataram mais de evitar a erosão dos princípios estabelecidos do que obter novos progressos no campo da distensão e da redução de armamentos. A recente evolução negativa desse cenário, porém, revela uma realidade consideravelmente mais preocupante.

Após a agressão russa contra a Ucrânia, dificilmente se pode esperar que os dois países consigam estabelecer em pouco tempo as bases de um novo período de estabilidade e convivência pacífica. A Rússia enxerga a expansão da OTAN para o leste e a eventualidade de que Kiev venha a participar como membro pleno da aliança atlântica como uma clara ameaça a sua segurança e teme que essa expansão se alastre em seguida para a Moldávia e até mesmo para Belarus. Por outro lado, a OTAN considera a exigência de Moscou de garantias sobre a neutralidade da Ucrânia como um evidente e inaceitável atentado à soberania desse país. Um acidente ou erro de cálculo de parte a parte poderá deflagrar um conflito de consequências imprevisíveis.

Na visão de alguns analistas, a atual competição hostil entre os Estados Unidos e a China poderá ser mais duradoura e mais ampla do que outras situações semelhantes na história moderna, inclusive a própria Guerra Fria. Para esses, existe um progressivo desapontamento do lado norte-americano com o que lhes parece ser uma falta de decisão chinesa de integrar-se mais profundamente no sistema internacional mais amplo. Washington vê com desagrado o recrudescimento da atitude repressiva e pouco respeito aos direitos humanos para com dissidentes e minorias na China. Ainda que certamente remota, não deixa de ser preocupante a possibilidade de que a competição entre dois países dotados de armamento nuclear possa experimentar uma escalada a ponto de transformar-se em um conflito bélico. O ponto mais sensível na relação bilateral é sem dúvida a questão de Taiwan. A orientação adotada pelo governo do presidente Biden não modificou substancialmente a postura hostil de seu antecessor, embora venha sendo utilizado um tom menos agressivo. Em um documento oficial datado de março de 2020 – imediatamente após a chegada de Biden ao poder – afirma que a China “é o único competidor capaz de combinar seu poderio econômico, diplomático, militar e tecnológico para estabelecer um constante desafio a um sistema internacional estável e aberto”.

A visão oficial do Partido Comunista Chinês é a de que as relações entre os dois países devem ser guiadas pelos princípios de “ausência de conflito e de confrontação, respeito mútuo e cooperação em proveito de ambos”. Assim afirmou o presidente Xi Jinping em sua primeira conversa telefônica com seu homólogo norte-americano, em fevereiro. Não obstante, para muitos observadores chineses os Estados Unidos representam o principal risco externo para a segurança, soberania e estabilidade interna do país. Parece claro que a opinião dominante em

Pequim é a de que os Estados Unidos temem e invejam o desenvolvimento da China e acreditam essencial impedir ou limitar sua participação ativa no panorama mundial. Além disso, muitos desses observadores consideram que os EUA são responsáveis pela criação e fomento da atmosfera de antagonismo por haver se dedicado ao que – na visão chinesa – constitui uma longa campanha de interferência nos assuntos internos da China com o objetivo de debilitar o poder do Partido e em última análise promover uma mudança radical do regime vigente.

Em contrapartida, muitas vozes nos Estados Unidos criticam abertamente a China por aproveitar-se do desequilíbrio da balança comercial entre os dois países, que seria resultante de práticas desleais de gestão financeira e de política econômica. A China é também acusada de invasão ilegal (*hacking*) de redes de dados e roubo de segredos industriais e estratégicos. Embora a retórica oficial de Washington se mostre menos beligerante, o presidente Biden declarou em sua primeira conferência de imprensa que a China ambiciona vir a ser a líder mundial, o país mais rico e mais poderoso do globo e acrescentou que “que isso não acontecerá em meu governo, porque os Estados Unidos continuarão a crescer e expandir-se”.

Por outro lado, é evidente que apesar de ser ainda a nação mais poderosa do globo, os Estados Unidos compreendem ser impossível atuar sozinhos de maneira decisiva no cenário mundial, como foi o caso durante algum tempo no imediato pós-guerra. Algum tipo de entendimento com a China, mesmo vista como adversária, será essencial para o tratamento de questões regionais e globais de crucial importância, como a eventual desnuclearização da península coreana, a nova realidade no Afeganistão e mesmo as ambições nucleares do Irã. O êxito na negociação e adoção de normas e padrões internacionais de conduta que fortaleçam a paz e a segurança dependem necessariamente do esforço coletivo. Todos os participantes nessa tarefa precisam evitar a imprevisibilidade e manter-se ativos e confiáveis. Desconfiança e hostilidade entre os principais protagonistas levarão fatalmente a um mundo menos democrático, mais violento menos capaz de promover resultados positivos na busca de soluções comuns para problemas comuns. A manutenção de um diálogo constante e construtivo entre as três principais potências será a única maneira viável de gerenciar a competição e evitar um conflito devastador.

## CONCLUSÃO

É de esperar-se que governos esclarecidos, tanto em Washington quanto em Moscou ou em Pequim, compreendam que há mais a ganhar com o estímulo a relações de cooperação – ou pelo menos não conflituosas – e mutuamente proveitosas do que com provocações e cultivo de ressentimentos.

Os três países têm o dever de gerenciar com eficiência suas divergências, evitando seu agravamento. A comunidade internacional, por sua vez, precisa manter-se firme na defesa dos princípios que embasam as relações entre as nações, consubstanciados no direito internacional e no costume. Deve também prosseguir a busca do aperfeiçoamento dos mecanismos decisórios multilaterais. A opinião pública e a sociedade civil têm um papel importante a desempenhar nesse particular. Por sua tradição diplomática e reconhecida capacidade de interlocução, o Brasil é um dos países mais capacitados para participar dessa tarefa.

Paz e a segurança são bens públicos que pertencem à humanidade como um todo. A construção de um novo paradigma internacional de segurança que não seja baseado unicamente nos estritos interesses nacionais e no poderio bélico dos países armados não será possível em um ambiente de confrontação. O interesse geral sobrepõe-se a considerações meramente paroquiais. Não faltam propostas construtivas nas instâncias multilaterais. Essa tarefa requer entendimento mútuo, moderação e acima de tudo comportamento racional por parte dos líderes mundiais, assim como estímulo e cooperação dos demais países e da sociedade civil em todo o globo. Um paradigma eficaz terá de ser não discriminatório e inclusivo, a fim de proporcionar garantias de segurança para todos e não apenas para uns poucos. As condições para atingir esse objetivo são bem conhecidas e estão claramente enunciadas na Carta das Nações Unidas: renúncia ao uso da força, solução pacífica das controvérsias, adesão às normas e princípios estabelecidos de direito internacional, respeito pelos padrões geralmente aceitos e comportamento internacional e cumprimento de boa fé dos compromissos assumidos. Os países

nuclearmente armados são primordialmente responsáveis pelos progressos nesse sentido, que é do interesse de todos.

No limiar da terceira década do século 21, Estados Unidos, Rússia e China têm a extraordinária possibilidade – e também a responsabilidade para com a comunidade internacional como um todo – de orientar suas relações no sentido de uma participação efetiva na busca de um consenso internacional capaz de tratar com seriedade dos problemas da existência de armas nucleares, da mudança do clima, da redução de desigualdades e outros nos quais os seus interesses são convergentes com os da maioria dos outros países. Se esses três atores principais souberem utilizar de modo construtivo sua experiência, sabedoria e poder, evitando atritos desnecessários, priorizando interesses convergentes e levando em consideração os objetivos maiores da comunidade internacional, o momento de grave perigo que hoje aflige a humanidade poderá constituir um ponto de inflexão positivo em prol do reforço da segurança e bem-estar de toda a comunidade internacional. O artigo 5 de seu estatuto dispõe que a OTAN responderá militarmente em caso de agressão a qualquer de seus membros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- KRISTENSEN, Hans; KORDA, Matt. Chinese nuclear forces 2020. *Bulletin of Atomic Scientists*, v. 76, n. 6, 2020.
- MEZZETI, Fernando. *De Mao a Deng: A Transformação da China*. Brasília: Ed. UnB, 2020.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). *Military Expenditure Database*. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 28 jan. 2022.
- THORNHILL, John. Technology wars are becoming the new trade wars. *Financial Times*, 22 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/6fcd69ab-4dcd-4ffa-ae0f-b9aadfc79e52>>. Acesso em: 28 jan. 2022.

## NOTAS EXPLICATIVAS

- <sup>1</sup>Atualmente, os estados-membros da OTAN são: Albânia, Alemanha, Bélgica, Bulgária, Canadá, Croácia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Eslováquia, Eslovênia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Montenegro, Macedônia do Norte, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia e Turquia.
- <sup>2</sup>O Pacto de Varsóvia foi extinto em 1991. Seus integrantes eram a Alemanha Oriental, Albânia, Bulgária, Hungria, Polônia, Romênia, Tchecoslováquia, e União Soviética.
- <sup>3</sup>O TIAR foi originalmente assinado por 22 países, entre os quais Argentina, Bahamas, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. Em 2012 governos de esquerda na Bolívia, Cuba, Equador, México e Nicarágua denunciaram o TIAR.
- <sup>4</sup>A Carta da ONU estabeleceu o Conselho de Segurança, responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais, com 15 membros, dos quais cinco (China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia) – isto é, os principais vencedores da Segunda Guerra Mundial – possuem status permanente e direito de veto sobre as decisões tomadas pelo órgão. Os dez membros restantes são renovados a cada dois anos mediante voto da Assembleia Geral. O TNP reconhece esses mesmos cinco países como únicos possuidores de armas nucleares. Para o falecido embaixador João Augusto de Araújo Castro, o direito de veto no Conselho Segurança e o reconhecimento dos mesmos países como possuidores de armas nucleares representa o congelamento do poder mundial.
- <sup>5</sup>Israel não confirma nem desmente oficialmente a posse de armas nucleares, mas acredita-se que disponha de um arsenal de 200 a 300 ogivas.

- 
- <sup>6</sup> A RPDC assinou e ratificou o TNP, mas posteriormente dele se retirou e veio a obter armas nucleares.
- <sup>7</sup> Citado por John Thornhill, editor de inovação do *Financial Times*, “Technology wars are becoming the new trade wars”.
- <sup>8</sup> Tradução informal feita a partir do inglês.
- <sup>9</sup> MEZZETTI, Fernando. *De Mao a Deng*. Editora UnB, 2000.
- <sup>10</sup> Esse instrumento é conhecido como NovoSTART e foi assinado pelos presidentes Barack Obama e Dmtri Medvedev.
- <sup>11</sup> STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI).
- <sup>12</sup> KRISTENSEN, Hans M.; KORDA, Matt. Chinese nuclear forces 2020. *Bulletin of Atomic Scientists*, v. 76, n. 6, 2020.
- <sup>13</sup> Em visita à República Tcheca, em agosto de 2021, o então Secretário de Estado norte-americano Mike Pompeo afirmou que a China está envolvida nas economias, vida política e sociedades ocidentais “de uma forma que a União Soviética jamais esteve”.
- <sup>14</sup> No início do século 21 o comércio bilateral, que já era crescente, não chegava a 5 bilhões de dólares nos dois sentidos.
- <sup>15</sup> O projeto recebeu apenas um voto negativo (o da própria Rússia), três abstenções (China, Índia e Emirados Árabes Unidos) e 11 votos a favor, inclusive o do Brasil.
- <sup>16</sup> A resolução da Assembleia foi adotada por maioria esmagadora, com apenas cinco votos negativos (Rússia, Belarus, Coreia do Norte, Eritreia e Síria) e 35 abstenções.

Recebido em março de 2022.  
Aprovado em agosto de 2022.