

# A Nova Ordem Mundial ✓

*Marcos Castrioto de Azambuja*

*Vice-Presidente do Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI*

O grande e longo ciclo de enfrentamento de poder e ideológico que definiu a segunda metade do século XX terminou sem que se houvesse desenhado uma nova ordem mundial que emergisse da queda de braço que durante cerca de 40 anos separou o campo das democracias regidas pela economia de mercado dos estados centralmente planejados e governados por regimes autoritários através de partidos únicos.

Continuamos assim a viver dentro da moldura de uma ordem internacional que, em suas linhas gerais, remonta ao fim da Segunda Guerra Mundial e em cujo epicentro está o sistema das Nações Unidas e que inclui suas Agências Especializadas, uma arquitetura feita a partir da Conferência de São Francisco e complementada pelas estruturas econômicas internacionais criadas, mais tarde, em Bretton Woods.

A essa malha fundamental de acordos e instituições se vem somar, mais tarde e gradualmente, numerosas agrupações que são reflexos das alianças e dos enfrentamentos da Guerra Fria e de que são exemplos, entre outros, a OTAN e o já extinto Pacto de Varsóvia o Grupo dos Oito, a OCDE, o Movimento dos Países não Alinhados para citar apenas alguns.

Ainda mais tarde, a esse mosaico de instituições e acordos, se somam o Grupo dos Vinte, a Organização Mundial do Comércio (que evolui a partir do GATT) e ainda outras entidades mais recentes que devem sua existência seja a ampliações da agenda mundial (como, por exemplo, o UNEP – para nós a sigla é PNUMA – para cuidar de questões do meio ambiente e o Conselho dos Direitos Humanos), e ainda outros instrumentos que devem sua existência à grande crise econômica mundial que se iniciou em 2009 e que ainda perdura. Essas novas estruturas são, também, um reflexo da crescente interdependência entre Estados, povos, mercados e empresas, imenso e acelerado processo a que se costuma dar o nome de globalização. Esse universo das instituições internacionais – globais ou regionais – e aqui menciono apenas algumas das principais – serve como ilustração de algumas ideias que quero desenvolver.

Novos tempos e novas circunstâncias não produziram, ao cair o muro de Berlim, como vinha ocorrendo desde o século XVII o impulso para que a sociedade internacional, ao se esgotar um ciclo histórico, se reunisse em Congresso ou Assembleia para definir novos rumos e prioridades. Vivemos assim hoje aproveitando um mosaico formado por instituições que correspondem a momentos anteriores da história recente e não se vislumbra, no futuro previsível, um amplo e coerente redesenho da arquitetura mundial.

Achei importante observar, logo no começo desta exposição, que não identifico nenhum grande impulso para a redefinição da ordem mundial, apesar de vivermos, neste momento, em uma sociedade verdadeiramente planetária com um grau inédito de complexidade e interdependência e caracterizada por uma geometria muito variável de alianças, interesses e enfrentamentos. Meu objetivo será o de trazer, espero, alguns esclarecimentos sobre o momento que vivemos e procurar vislumbrar alguma coisa do que o futuro nos pode oferecer.

Talvez a própria complexidade da rede de vínculos e relações entre povos e nações – processo em constante expansão – tenha ele próprio contribuído para que o sistema internacional não tenha sido capaz de identificar novos caminhos e soluções para os desafios que se devem enfrentar. Assediada pelo novo a sociedade internacional se tem refugiado naquilo que já existe e feito apenas indispensáveis adaptações e ajustes já que não existe a vontade política de se proceder a uma ampla revisão de regras e práticas.

Não há como fugir, ao tratar da organização da vida internacional, a começar pela contagem do tempo a partir da Paz de Westphalia que em 1648 assenta as bases para a sociedade internacional moderna edificada sobre os Estados Nação, e regida por princípios que embora modificados e redefinidos nos acompanham até hoje.

Mais do que um instrumento isolado os entendimentos a que se chegou naquela ocasião foram à consolidação de vários acordos negociados, em cidades relativamente próximas e em intervalos de tempo também próximos, e que iriam encerrar uma série de conflitos dinásticos e religiosos que vinham se estendendo ao longo de muitas décadas e seriamente prejudicando a estabilidade na Europa.

O que se negocia na Westphalia é pedra fundacional e elemento precursor do que se examinará mais tarde nas grandes conferências internacionais subsequentes: o Tratado de Viena em 1815, o Tratado de Berlim de 1884-1885 (sobre a partilha colonial da África), o Tratado de Versailles de 1919 e, finalmente, o Tratado de São Francisco de 1945.

Achei melhor não ir mais para trás nessa indagação porque a realidade das épocas anteriores era tão diversa do que se construiu depois que não seria fácil usar as circunstâncias de outras eras para encontrar pontos de semelhança com a nossa realidade. Deixo assim de lado à Pax Romana que foi, durante séculos, a expressão do poder hegemônico daquele grande Império sobre grande parte do mundo então conhecido. Também não me refiro aqui à ascendência do Papado durante a Idade Média sobre a vida internacional e faço apenas uma referência fugaz à Pax Britannica que, em boa medida, sob a hegemonia inglesa permitiu que o século XIX, depois do ciclo de guerras napoleônicas fosse cruzado com relativa segurança e sem rupturas devastadoras graças a uma política baseada no equilíbrio de poder (que em inglês se chamava “*the balance of power*”) que só irá falir cem anos depois, ao começar a Grande Guerra em 1914.

De qualquer forma, importa dizer que o estudo do ordenamento da vida internacional é matéria muito mais breve e limitada do que o estudo dos conflitos e das guerras ao longo da história. Dito em outras palavras a história da paz e da busca da paz é muito mais breve e recente do que a história das guerras que têm sido, essas sim, nossas companheiras de viagem desde os primórdios da história escrita e, seguramente, da experiência humana antes disso.

A guerra tem sido uma companheira constante da humanidade, a paz e a ordem representaram, sobretudo, até pouco tempo atrás,

um sempre precário interlúdio até que forças se reagrupassem e um novo – ou o mesmo – ciclo de enfrentamentos que parecia ser parte inextricável e recorrente da experiência humana fosse reiniciado.

Seria interessante, mas talvez uma longa digressão que me afastaria da rota falar dos primórdios da evolução da ideia de uma ordem mundial estável e destacar o papel que, nessa formulação, tiveram alguns grandes pensadores e nesse campo pioneiros como foram Kant e Jeremy Bentham.

Até a metade do século XIX foi possível estabelecer para um bom número dos conflitos armados uma relação de custo/benefício que permitia que, muitos deles, pudessem ser vistos como alternativas aceitáveis de ação política. Como disse memoravelmente Clausewitz: “a guerra é a continuação da política por outros meios”. Foi a revolução industrial e os imensos progressos da ciência e das tecnologias, acompanhada da capacidade de mobilização sustentável por longos períodos de enormes recursos e o decorrente poder de destruição assim engendrado que fizeram com que as guerras, de forma crescente, fossem percebidas como “*no win situations*” nas quais qualquer que fosse formalmente o vencedor as perdas e os danos dos combatentes excediam qualquer cálculo racional de ganho.

Esta nova realidade vai tomando forma ao longo da segunda metade do século XIX e fica evidente na Grande Guerra de 1914-1918 que, ao terminar, deixa a Europa prostrada e sem condições de retomar, de forma autônoma, as posições de liderança mundial que antes exercera.

As guerras que até então haviam sido essencialmente sazonais atingindo, no essencial, tropas que se enfrentavam e a população dos assentamentos humanos que estavam no caminho dessas tropas e as

propriedades, a agricultura e os rebanhos por onde marchavam os exércitos passaram a ser o objeto de uma mobilização de todas as forças vivas de nações agora muito mais poderosas porque industrializadas, representando gastos imensos e uma não menor capacidade de destruição dos recursos humanos e materiais dos adversários sem falar das suas próprias perdas em vidas e bens.

Com a compreensão de que as guerras se haviam transformado em empreendimentos que engajavam em tempo integral e por longo prazo todas as forças e recursos de um Estado vem a urgência de que se criassem mecanismos capazes de evitar ou limitar tais conflitos e o empenho para que se estabelecesse, de forma duradoura, uma ordem internacional aceitável e, portanto, durável.

O resultado desses esforços que se pretendiam permanentes foi a criação da Liga (ou Sociedade) das Nações que nasce da Conferência da Paz realizada em Versailles, em 1919. Foi criação efêmera já que a não ratificação dos acordos pelos Estados Unidos, e os terríveis erros criados pela aplicação de sanções extremamente punitivas sobre a Alemanha e as tentativas de bloqueio e isolamento da União Soviética fortaleceram a consolidação das ideologias autoritárias de esquerda e de direita e impediram que a experiência, embora bem intencionada, fosse duradoura e bem-sucedida.

A crise econômica mundial que começa com o *crash* de 1929 contribui também de forma decisiva para a degradação do cenário mundial e o acirramento das tensões e ressentimentos herdados da Primeira Grande Guerra. Não vou além, já que o tema aqui não é a análise das causas próximas e remotas da Segunda Guerra Mundial.

O que cabe ressaltar sobre a Liga das Nações foi ter sido ela a primeira tentativa de organizar de maneira institucionalmente duradoura

uma ordem internacional pela criação dos organismos e instâncias que deveriam evitar que as controvérsias se transformassem em conflitos armados. Procurou inspiração nas Conferências da Paz no Tribunal Internacional da Haia, mas foi além ao criar um secretariado permanente e uma estrutura administrativa igualmente estável. A Liga das Nações não tinha, contudo e como primeira tentativa reguladora, nem os instrumentos nem o poder para cumprir os seus elevados propósitos e não soube sobreviver aos embates da realidade internacional da década de 1930.

Antes os esforços de ordenamento da vida internacional e acomodação de interesses dependiam do impulso criado por uma grande conferência e pelos acordos que havia ensejado e, como costuma acontecer, esse impulso se dissipava com o passar do tempo e a superveniência de fatores que não foram previstos. Dissipavam-se assim as melhores intenções e voltavam a se acumular as desconfianças e as rivalidades habituais.

O insucesso da Liga não desencorajou as potências vitoriosas na Segunda Guerra Mundial a criar um novo sistema de regulação internacional que incorporava algumas das lições aprendidas com o projeto anterior, contava com os Estados Unidos como membro-fundador e além disso com Nova York como sede da organização.

Certas ingenuidades sobre o alcance e as possibilidades do desarmamento e a redução da retórica pacifista foram substituídas pelo conceito da segurança internacional nome que foi dado ao conselho central do sistema.

O fato de que as Nações Unidas tenham sobrevivido por quase 70 anos, que o número de seus membros tenha passado dos quarenta e

poucos iniciais para os mais de 200 atuais é tributo à plasticidade e à capacidade de adaptação das instituições então criadas.

Acredito, no entanto, que esse longo período de paz que atravessamos deve mais – e não desejo parecer paradoxal ao afirmar isso – ao desenvolvimento das armas nucleares e seus vetores e às demais armas de destruição em massa do que à sabedoria dos que desenharam a Carta de São Francisco e depois conduziram as negociações multilaterais no pós-guerra. Foi mais o sucesso da política de dissuasão nuclear com todas as suas consequências estratégicas e táticas que nos permitiu fazer essa já longa travessia desde 1945, afetados no essencial apenas pelo que se convencionou chamar de conflitos regionais.

De alguma maneira os conflitos envolvendo diretamente as grandes potências migraram para teatros de operação periféricos e as lutas se travaram muitas vezes através de atores interpostos e com a participação das grandes potências militares e industriais se fazendo de maneira indireta e de forma menos ostensiva.

Não houve, nas últimas décadas acontecimentos tão traumáticos e profundos que obrigassem a que se fizesse uma revisão profunda e um redesenho da ordem internacional. Pelo contrário a preferência da superpotência vitoriosa no fim da Guerra Fria foi a de prosseguir no rumo que se vinha trilhando e fazer apenas mudanças tópicas e pontuais para responder as novas circunstâncias e as novas exigências.

Os dois eventos de maior repercussão no período do pós-Guerra Fria: o ataque em 11 de Setembro contra as Torres Gêmeas, em Nova York, e a grande crise econômica mundial que veio à tona em 2009 provocaram respostas que não incluíam a exigência de que uma nova ordem mundial fosse criada ou, pelo menos, proposta.

No caso das ações terroristas contra seu território os Estados Unidos preferiram, mais do que promover e atualizar o multilateralismo, fazer avançar sua capacidade de agir de forma isolada ou na companhia de um pequeno grupo de grandes aliados, considerados confiáveis e buscar apenas o aval das instituições internacionais para ações que decidirá empreender de *motu próprio*.

A invasão do Iraque reflete essa determinação na sua essência unilateral e mesmo no caso da ação contra o Afeganistão o que se buscou foi um respaldo formal das Nações Unidas e conduzir as operações militares de forma que resguardasse o máximo de autonomia para que o Governo de Washington pudesse realizar seus planos e alcançar seus objetivos.

Apenas como ilustração diria que a própria operação que levou à captura e morte de Osama Bin Laden foi realizada de uma maneira que excluía mesmo os aliados mais próximos e o próprio Paquistão onde o alvo se encontrava e levava em conta os interesses quase que exclusivos dos Estados Unidos. Não faço aqui uma censura à maneira escolhida de atuar, mas apenas destaco que os Estados Unidos estavam – como em ampla medida parecem continuar estar – agindo dentro um modelo que privilegia o uso isolado de seu imenso e incontrastável poder militar reservando-se à sociedade internacional um papel acessório e caudatário.

Nessas condições seria improvável que os Estados Unidos desajassem dar forma a uma nova ordem mundial em que, mesmo que certas vantagens fossem alcançadas, o resultado final provavelmente significaria uma diminuição das condições de poder que alcançou em 1945 e alguma limitação de sua capacidade de agir de maneira isolada.

Na vertente econômica da vida internacional novamente os Estados Unidos preferiram fazer certas adaptações da configuração aceita do

poder mundial e sem desfazer o Grupo dos Oito encorajaram a criação do Grupo dos Vinte que é, talvez, como atualização do conceito de poder a agrupação mais inovadora dos últimos anos.

Ficou, de certa maneira, claro que os Estados Unidos preferem antes adaptar instituições e arranjos já existentes do que promover uma verdadeira revisão da ordem internacional. Exemplo disso é a disposição de aceitar uma paulatina e controlada mudança das regras de governança do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional sem, contudo, levar adiante uma mudança dos estatutos e práticas pelas quais se regem essas instituições.

O que, a meu juízo, serviria como prova de uma real intenção de mudar a ordem mundial seria a disposição de empreender uma reforma da Carta das Nações Unidas e, em especial, uma ampliação de seu órgão mais influente e poderoso: o Conselho de Segurança.

O que se observa, no entanto, é uma relutância de empreender qualquer tipo de processo negociador significativo para rever o tipo de ordem internacional que a Carta das Nações Unidas instituiu.

Não é difícil compreender essa relutância. Em primeiro lugar, qualquer ordem internacional já estabelecida tem como principais defensores os países que a desenharam e se consideram por ela adequadamente reconhecidos e que temem que, em qualquer reordenamento, seu papel ou sua influência serão menores.

Nessa situação estariam, em termos gerais, os cinco membros permanentes atuais do Conselho de Segurança que, mesmo que conservados nessa posição de privilégio temeriam que o ingresso de novos grandes atores como o Brasil, a Índia, o Japão e a Alemanha diluiria, em alguma medida, sua influência.

Por outro lado há os grandes atores nacionais que não seriam aquinhoados e que perseguem uma estratégia de obstrução a reformas de que se sentem excluídos. Assim na América Latina o México e a Argentina não desejam ver o Brasil elevado a uma posição superior àquela que ocupam. O mesmo ocorre na Ásia em que o Paquistão e a Indonésia não desejam ver a Índia promovida e um novo *status*. Também na Europa a Itália, a Suécia e a Espanha não verão com prazer a Alemanha ter confirmado seu *status* de primeira potência continental. Na África o Egito e a Nigéria trabalharão contra a seleção da África do Sul como a potência regional premiada. Haveria outros exemplos.

Vale dizer que na ausência de uma situação que altere de maneira decisiva a equação do poder mundial – como foi o caso depois das duas grandes guerras e como ocorreu em outros raros momentos da história moderna em que a própria natureza da relação entre os grandes protagonistas da cena mundial se alterou – é difícil imaginar como se possa construir uma nova arquitetura para as relações internacionais. Minha convicção é de que o Brasil deve sinalizar sua disposição, sua disponibilidade e seus títulos para ocupar um espaço mais proeminente na hierarquia das relações mundiais, mas deve se dar conta que quando isso vier a ocorrer será como consequência de uma profunda alteração das relações de poder comparativo e que, a rigor, é inútil e mesmo contraproducente procurar exercer um ativismo desnecessário de autopromoção que, em última análise poderá se transformar em um exercício essencialmente retórico.

Minha convicção é também de que alguma demora nesse redesenho das relações internacionais interessa ao Brasil na medida em que, como potência em ascensão, o passar de alguns anos deverá ainda mais fortalecer nossas qualificações e melhor definir o espaço que ocupamos na economia e no tabuleiro político mundial.

O cenário que menos nos convém seria aquele em que os Estados Unidos que ainda desempenharão, nesse exercício, o papel hegemônico que detêm favoreçam uma elevação da Índia, do Japão e da Alemanha apenas, e que fiquemos excluídos da nova ampliação e tenhamos de esperar outro momento que, com toda probabilidade, só deverá ocorrer muito mais tarde e em condições que hoje seria difícil senão impossível prever.

Quero acreditar que aquilo que nos foi negado em 1926 e que não chegamos a alcançar em 1945, ou seja sermos incluídos no círculo mais íntimo do poder mundial e ser parte dos diretórios criados pela Liga em Genebra e depois pelas Nações Unidas, em Nova York, está agora ao alcance de nossas possibilidades.

O nosso cuidado deve estar em não adotar políticas que por imaturas, oportunistas ou temerárias prejudiquem nossos títulos e qualificações e continuarmos a ampliar e consolidar uma crescente credibilidade junto aos nossos principais parceiros e a sociedade internacional, mediante seus principais instrumentos, como um todo.

Sigo meu próprio conselho e não me aventurarei em ir muito longe com previsões imprudentes sobre como será a ordem mundial que está na nossa frente.

Algumas perspectivas, contudo, me parecem desde já como prováveis. A primeira é de que iremos em direção a um mundo certamente multipolar ou talvez mesmo não polar em que os interesses e as alianças serão acentuadamente dinâmicos e se cruzarão de várias maneiras para responder a múltiplas configurações de interesses locais, nacionais ou regionais.

As exigências crescentes do comércio de bens e serviços, os movimentos de capital e de mão de obra, e os grandes processos migratórios irão exigir não apenas novas instituições e novos instrumentos, mas, sobretudo, a revisão de valores aos quais estamos acostumados.

Com a perspectiva de que hoje dispomos a grande indagação que caberia fazer sobre o desenho e evolução da ordem mundial, nos próximos anos, é sobre como os Estados Unidos e a China irão desenvolver seu relacionamento futuro no entendimento de que uma é a superpotência que definiu, em grande parte, os rumos da história no século XX e a outra aquela que depois de dois séculos, volta a ocupar o lugar que é tradicionalmente seu na hierarquia do poder mundial.

Tudo parece indicar que a ordem internacional se construirá em volta do eixo Washington-Beijing e que o Oceano Pacífico – depois de um longo ciclo histórico de predominância atlântica – voltará a ser o mar onde se jogará o jogo principal. Tem sido fascinante observar como a emergência da China se tem dado não sob a forma de um desafio de molde tradicional à hegemonia dos Estados Unidos, mas por meio de uma relação simbiótica que tem permitido que os dois gigantes encontrem uma linha de acomodação de seus interesses imediatos.

Dos problemas políticos herdados do século XX aquele que, provavelmente, mais demandará capacidade de negociação e acomodação dos futuros estadistas é o complexo de questões que afetam o Oriente Médio entre os quais avulta a tensão permanente entre Israel e alguns e, às vezes, quase todos os seus vizinhos.

Como indiquei anteriormente a problemática do meio ambiente e dos direitos humanos deverá ocupar posição prioritária na agenda internacional do futuro que hoje é possível vislumbrar, como

também nas questões relativas ao comércio internacional neles avultando os problemas relacionados com a propriedade intelectual e a transferência de tecnologias.

Se é provável que o poder se desloque para o Oriente; se os grandes emergentes (e entre eles nós) deverão ter um papel maior a cumprir, a sabedoria convencional de nosso tempo sugere que a Europa terá um papel diminuído na vida mundial embora mantenha seus altos patamares de civilização e consumo em nível muito elevado, sobretudo, em contraste com os índices de desenvolvimento humano chineses, indianos e brasileiros, por exemplo.

Se toda previsão é arriscada e carrega consigo alta margem de erro certas projeções carregam alto índice de probabilidade e, as que faço anteriormente me parecem estar dentro dessa categoria. O que faz o período da história que agora se inicia, particularmente, desafiador é que além das incertezas habituais da política e da economia estamos entrando em uma fase em que a ciência irá adentrar terrenos absolutamente novos e através de avanços hoje insuspeitados por nós nas biotecnologias, nas nanotecnologias, nas explorações espaciais e em muitos outros setores estaremos, de alguma forma, reinventando a própria vida e avançando em campos antes fechados ao nosso conhecimento e quase à nossa própria imaginação.

Volto ao ponto de vista brasileiro que é, naturalmente, o meu. Nunca chegamos melhor equipados ao limiar de uma nova era. Temos circunstâncias quase que ideais geopolíticas, sociais e econômicas para sermos um País líder dos novos tempos e poucas entidades nacionais chegarão ao novo ciclo com melhor colocação do que pela dimensão do nosso espaço nacional, pela abundância de nossos recursos naturais, pela harmonia do convívio dos vários setores da

nossa sociedade e como uma grande economia operando dentro de um Estado democrático de direito em harmonioso convívio racial. Temos dessa forma condições ideais para sermos peça decisiva da nova ordem mundial.

*Palestra pronunciada em 4 de setembro de 2012*