

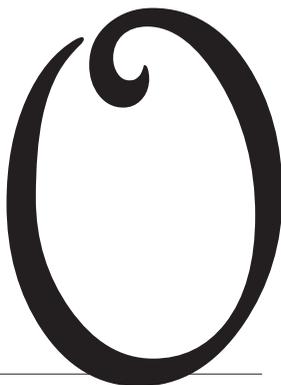


GELSON FONSECA JR.

Este artigo foi escrito a título pessoal e não pretende refletir posições oficiais do Itamaraty. O autor agradece a Gustavo Senechal de Goffredo Jr., Celso Lafer, Benoni Belli, José Humberto Brito Cruz, Sarah John de Sousa e Marcos Galvão os comentários que serviram muito a aprimorar o texto.

Pensando o futuro do sistema internacional

GELSON FONSECA JR.
é diplomata.



s últimos anos têm sido implacáveis em levar o descrédito aos que tentam “pensar o futuro” do sistema internacional. Depois da Guerra do Vietnã, não faltaram previsões sobre o declínio dos EUA, que adquirem, nos 90, com o fim da União Soviética, *status* de única superpotência¹. Também, nos 80, falava-se da ascensão inevitável de um Japão, que amargou em seguida longa recessão, e a China, recém-saída da Revolução Cultural, era notada pelo seu peso demográfico, pelas dificuldades que ia enfrentar para crescer e pelas armas atômicas, jamais como um dos dínamos do comércio internacional, como se converteu hoje. Foram escassas as análises que previram o acontecimento mais marcante do mundo contemporâneo, a rapidez fulminante da dissolução do mundo do socialismo real². O fim da Guerra Fria gerou otimismo nas projeções sobre a ordem mundial, com a perspectiva do fortalecimento da ONU e dos mecanismos de segurança coletiva, derivada da maneira como é conduzida a primeira guerra do Iraque e das soluções dos problemas centro-americanos, da independência da Namíbia, do fim do *apartheid*, da retirada soviética do Afeganistão. Depois, ao longo dos 90, o ressurgimento de nacionalismos e da violência na Europa Central, o genocídio em Ruanda, a ampliação dos atentados terroristas, as promessas frustradas da globalização e, finalmente, o desastre anunciado da segunda guerra do Iraque reverteram as previsões otimistas e entramos, no século XXI, se não pessimistas, pelo menos céticos quanto às promessas de progresso no horizonte próximo do futuro do sistema internacional.

A história das previsões equivocadas e o tom pessimista do momento levam a um resultado paradoxal: de um lado, fazer projeções é atividade de risco e pede alta prudência analítica; de outro, exatamente pelas dificuldades que vivemos, é necessário que se desenhem cenários de futuro, com a esperança, talvez vã, de evitar que as condições de convivência internacional se deteriorem. Essa afirmação delinea uma

primeira premissa analítica. Em sistema complexo, como é o internacional, a deterioração, salvo em momentos de guerra mundial ou colapsos financeiros como o de 1929 (ou se houver uma catástrofe ecológica global), nunca é uniforme. Há, simultaneamente, ganhadores e perdedores. Hoje, o sistema, como está articulado, coloca os Estados Unidos em posição privilegiada, traz benefícios econômicos para a China e para a Índia, para a União Européia, ou para os exportadores de petróleo, mas certamente tem servido modestamente a muitos países envolvidos em guerras duradouras, como a Somália, a Palestina, e preocupa os que analisam as tendências da mudança do clima.

Ora, se projetamos os próximos dez ou quinze anos, uma primeira inclinação seria imaginar que algo vai mudar, apesar da natureza lenta do tempo histórico nas relações internacionais, descartada a possibilidade de guerras globais³. O sistema é, por natureza, dinâmico, está em processo constante de transformação e, para comprová-lo, basta olhar para as diferenças do jogo internacional em 1945, 1989 e 2007. Da ordem que seria comandada por um diretório dos vencedores da Segunda Guerra Mundial, passamos à Guerra Fria. EUA e URSS de aliados se tornaram inimigos. Da cooperação entre as potências no final da Guerra Fria, passamos ao sistema unipolar, com a prevalência dos EUA, que agora começa a ser contestada. O que nos espera em 2020 ou 2030? Em vista das variações da história recente, é natural indagar que forças podem promover as mudanças e em que direção. Mas, antes de esboçar qualquer resposta, é preciso esclarecer de que mudanças estamos falando e, para tanto, elaborar sobre a noção de progresso no sistema internacional. É possível conceber que seja universal e amplo⁴?

Um primeiro exame da noção de progresso seria “individualista” e mediria de que maneira o sistema beneficia/prejudica países específicos. Assim, decompostas, as medidas têm sempre um ingrediente de ambigüidade. Países podem articular políticas comuns em que ganhem conjunta-

1 Uma das mais conhecidas análises do eventual declínio dos EUA foi a de Paul Kennedy, em *The Rise and Fall of the Great Powers*, (Nova York, Vintage, 1989). É interessante notar que Kennedy faz previsões acertadas sobre o desenvolvimento da China.

2 Ver as projeções de Immanuel Wallerstein, do fim dos 80, sobre as perspectivas do sistema capitalista, em que um dos eixos seria, pelo começo do século XXI, a aliança EUA-Japão contra a Europa (*Geopolítica y Geocultura*, Barcelona, Editorial Kairós, 2007, pp. 175-89).

3 Transformações dramáticas e rápidas no plano do sistema derivam de guerras entre as potências e é razoável pensar que tal hipótese não deverá ocorrer no horizonte previsível. Aliás, a última “grande transformação”, o fim da Guerra Fria, ocorre sem que haja conflito militar direto entre as potências, confirmando a tendência que se manifestava desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

4 Apesar da desigualdade histórica na distribuição de benefícios, em certos momentos, quando se criam instituições como a ONU, ou quando o comércio mundial aumenta em taxas elevadas e muitos países se beneficiam, a suposição é de que todos ganhem simultaneamente. A construção intelectual da hipótese de progresso com significado de paz permanente tem longa tradição no pensamento ocidental, sendo texto clássico o de Kant sobre *A Paz Perpétua*.



mente, com conseqüências positivas para o sistema como um todo. Ou podem articular políticas em que os ganhos não se difundam amplamente, provocando malefícios, sob a forma de ameaça a vizinhos, ou, mesmo, ao próprio sistema⁵. Aceita a ambigüidade, inerente à vida das nações, o que se indagaria é da possibilidade de superá-la analiticamente, propondo uma noção sistêmica de progresso, ou seja, um parâmetro amplo para avaliar a direção das mudanças. É, aliás, o que sempre defenderam os “idealistas” ao aceitar a idéia de que estaria no âmbito da “racionalidade humana” construir um sistema internacional que trouxesse mais estabilidade/paz, combinado com as vantagens (por exemplo, econômicas) que se distribuiriam de tal forma que o benefício alcançaria o maior universo possível de países e de pessoas⁶. Não é o caso, hoje, de retomar a proposta idealista, mas usá-la como referência para olhar o futuro. Os critérios que propõem são difíceis de medir, especialmente o segundo⁷. No caso da estabilidade, há estatísticas, como o menor número de guerras ou de vítimas de conflitos, que podem ser usadas como um parâmetro válido⁸. Para a distribuição de benefícios, a avaliação é necessariamente mais complexa⁹. Nos últimos anos, há menos analfabetos e, ao mesmo tempo, mais desigualdade. Houve progresso? Ao tempo da Guerra Fria, poder-se-ia argumentar, em função de preferências ideológicas, que o avanço de um dos lados no plano global levaria a melhor distribuição de justiça. Ou mais socialismo ou mais capitalismo, o mundo melhoraria, seria mais justo ou mais livre.

Hoje, na falta de um critério ideológico, poder-se-ia dizer que o elemento central para caracterizar progresso seria a estabilidade que trouxesse previsibilidade para a construção da ordem e da justiça. Não seria tanto diminuir o número de conflitos, mas a perspectiva de que existam instrumentos institucionais para superar os que surgissem. Não seria tanto um projeto específico de justiça, mas a perspectiva de que o sistema internacional favoreça, de maneira equilibrada, a que todos ganhem e credi-

5 Os ganhos de uma área de livre comércio poderiam beneficiar seus membros e o resto do sistema caso não houvesse desvio de comércio. No plano político, os exemplos são inúmeros, como no caso clássico dos sistemas de alianças (Otan e Pacto de Varsóvia), que trazem vantagens de segurança para os seus membros, mas engendram mecanismos de risco para o sistema como tal, ao impulsionar corridas armamentistas, etc.

6 Para uma história dos projetos utópicos, ver: F. H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace*, Cambridge, Cambridge University Press, 1963.

7 As propostas utópicas clássicas ofereciam, como solução para a paz, a construção de um “parlamento mundial”, que teve vários formatos. O “parlamento” hoje existe, sob a forma de várias instituições multilaterais, mas sabemos que, ainda que fundamentais, são necessárias, como na visão kantiana, outras forças para que possam funcionar plenamente, como a expansão universal de governos democráticos, a liberdade comercial e um ambiente cosmopolita.

8 Uma visão otimista está contida no *Human Security Report*, no qual consta que o número de conflitos internacionais declinou em mais de 40% desde 1990; em 2004, há somente 25 conflitos separatistas, o menor número desde 1976; as crises internacionais declinaram em mais de 70% entre 1981 e 2002, etc. Boa parte da diminuição de conflitos é atribuída, no relatório, ao fato de as organizações internacionais e a ONU, em particular, terem atuado de modo mais efetivo. Ver: <http://www.humansecurityreport.info/HSR2005>.

9 Não faltam tentativas, como o *Índice de Desenvolvimento Humano*, das Nações Unidas.

tem, com alguma razão, que vão ganhar. Para alcançar esses objetivos, e admitindo que o sistema continuará a ser constituído de soberanos, o progresso vai ocorrer à medida que aumentem as condições de cooperação entre Estados no sistema. Ou seja, sempre e quando se crie um círculo virtuoso, em que os soberanos cooperem crescentemente, gerem instituições que sirvam aos propósitos de cooperação e as fortaleçam, engendrando mais cooperação, etc. O grau de institucionalidade, isto é, instituições legítimas e respeitadas, é decisivo, portanto, para medir o progresso, não só pelo que vale em si, mas pelo que representa da “qualidade de convivência” entre os Estados¹⁰. Ou seja, um mundo mais parecido com a União Européia (apesar dos percalços) seria o desejável. É claro que a concessão de soberania, um dos núcleos da cooperação europeia, não é fácil de ser transportada no plano global, entre outras razões, pelo alto grau de desigualdade entre os países. Nesse sentido, a União Européia valeria mais como metáfora do que meta específica, no sentido de que o objetivo é buscar a capacidade de os soberanos produzirem “políticas comuns”, construídas com legitimidade e com objetivos de alcançar benefícios globais. O oposto seria uma volta ao século XIX, com instituições frágeis e disputas de poder como regra do cotidiano internacional¹¹.

Aceita essa premissa, a pergunta seguinte é evidente: o que regula o nível de cooperação no sistema internacional? Entramos aqui no cerne analítico deste ensaio que, *menos que propor cenários para o futuro, sugere modos e critérios para pensá-lo*.

A forma clássica de analisar as relações internacionais é a realista. Parte da premissa de que, constituído por soberanos, o sistema é essencialmente anárquico quando falta uma autoridade central. Os Estados têm como objetivo central garantir a sobrevivência, e o modo de fazê-lo é construir as bases de poder suficientes para tal. Na lógica realista, é a distribuição de poder que define a natureza e o grau de institucionalidade do sistema. Se há dois pólos, como na Guerra Fria, a tendência é que as alianças sejam

10 É o critério de nossos tempos. Não o seria no século XVI ou XVII. Mas, hoje, é necessária a referência institucional já que o espaço multilateral define as formas e as medidas possíveis de cooperação.

11 Ou ao período entre-guerras, como lembrou o historiador Tony Judt em entrevista recente à *Folha de S. Paulo* (25/3/2007): “Se não tivermos sorte, ficaria mais como o período entre-guerras, uma Europa amedrontada tentando nervosamente se aproximar da Rússia, os EUA se retraindo psicologicamente ainda que expandidos militarmente, e áreas instáveis (Oriente Médio, Ásia Central, África), incentivando a intromissão das grandes potências e o conflito”. Para o cenário europeu, ver: Álvaro Vasconcellos, “Uma Europa Mundo”, in *El País*, 25/3/2007.

12 A apresentação clássica do argumento está desenvolvida no artigo de Morton Kaplan, “Variants of Six Models of the International System” (in J. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, Nova York, Free Press, 1969, pp. 291-303).



rígidas e de longo prazo, as guerras, salvo as nucleares, tendem a ser ilimitadas, as regras de não-intervenção são pouco respeitadas e as instituições internacionais tendem a ser instrumentalizadas. Há um “empate” entre os pólos que estabiliza o sistema¹². O caso clássico é a Guerra Fria, que levou a uma quase paralisia do Conselho de Segurança, que só atuaria nos conflitos que não envolvessem diretamente as superpotências, os EUA e a URSS¹³. Se o sistema tem muitos pólos (cinco, na tradição teórica europeia), as conseqüências se alteram, por exemplo, as alianças se tornam mais flexíveis, as guerras tendem a ser limitadas, as normas sobre guerra e não-intervenção prevalecem. É a possibilidade de que vários se unam para evitar que um Estado crie hegemonia que garante a estabilidade. Tanto em um caso como em outro, nos modelos clássicos a estabilidade significa essencialmente *status quo* territorial e equilíbrio entre as potências que constituem o cerne do regime¹⁴. Nos modelos realistas, os temas do progresso e da justiça não aparecem.

É evidente que aplicar esses modelos, em sua forma ortodoxa, é difícil nos dias de hoje. Durante a Guerra Fria, o modelo bipolar operava plenamente e as formas sólidas de cooperação se davam no marco interno das alianças (Plano Marshall, Aliança para o Progresso, Gatt, Comecom, Pacto de Varsóvia) e as formas débeis ou esporádicas no plano global (ONU), salvo quando as superpotências descobriam interesses convergentes e usavam as instituições globais para legitimá-los (Tratado de Não-Proliferação)¹⁵.

No pós-Guerra Fria, passamos a uma situação peculiar, da prevalência de uma única superpotência, os EUA, ainda que matizada por vários fatores, a começar pelo contexto sociológico da globalização. A prevalência não significa que o poder não tenha limites, e a incapacidade norte-americana de fazer valer os seus interesses no Iraque é um exemplo claro em nossos dias. Não vamos entrar no debate sobre se a prevalência constitui ou não uma nova modalidade de “império”¹⁶. Podemos olhar de uma maneira mais simples o que está

ocorrendo, especialmente no plano das instituições. É claro que, na agenda internacional, a condição de única superpotência se projeta também sobre o mundo multilateral e, em teoria, de uma forma neutra. Ou mais precisamente: os interesses da superpotência serão decisivos para definir a agenda e o que a instituição pode fazer ou deixar de fazer. Além disso, a condição privilegiada de poder pode significar a “tentação” de agir unilateralmente, sem os constrangimentos das instituições multilaterais¹⁷. Mas não se pode excluir *a priori* a possibilidade de que, em certas situações, como ocorreu ao fim das guerras mundiais, especialmente da segunda, quando os EUA eram de fato a única potência, seus interesses nacionais se projetem pelos mecanismos multilaterais¹⁸. Mais recentemente, sem que se alterem as “condições objetivas” de poder, é fácil constatar que os Estados Unidos adotam, em poucos anos, atitudes diferenciadas em relação à cooperação internacional, ora mais abertas, ora mais refratárias, ora francamente negativas. A diferença de atitudes entre a primeira e a segunda guerras do Golfo é evidente. O progressivo distanciamento do *mainstream* da legitimidade internacional também é notável no governo Bush. Em segundo lugar, a prevalência se debilita porque não se sustenta, sobretudo a partir do segundo Bush, em legitimidade¹⁹. O fato de manter os prisioneiros acusados de terrorismo em Guantánamo, sem qualquer mecanismo de supervisão internacional, terá um alto custo para os EUA e se estenderá no tempo. Também qualifica a prevalência o fato de que não é universal, ou seja, as vantagens no plano estratégico, em que, por exemplo, os recursos militares dos EUA equivalem a 48% do total mundial das despesas militares, não se replicam no plano econômico, no qual, ao contrário, as “fraquezas” norte-americanas são claras e se exprimem, por exemplo, nos déficits comerciais de feitiço quase estrutural²⁰. Além disso, o mundo da economia, em que os interesses estão permanentemente entrelaçados, desencoraja o unilateralismo, que é a expressão política da prevalência. Ainda assim, a posição dos EUA é confortável no

13 A regra admite exceções quando interessam às superpotências, como no caso da operação de paz que se estabelece depois do conflito no Oriente Médio em 1967.

14 Outro artigo clássico que mostra a instabilidade inerente tanto em modelos bipolares como multipolares, é o de Richard Rosecrance, “Bipolarity, Multipolarity and the Future”, também na mesma coletânea, organizada por Rosenau (op. cit., pp. 325-35). Ver também John Mearsheimer (“Back to the Future”, in *International Security*, 1990, vol. 15, n. 1), que procura aplicar os modelos de equilíbrio de poder para a Europa pós-Guerra Fria e chega à curiosa conclusão de que a melhor garantia de estabilidade seria a proliferação de armas nucleares, ao mesmo tempo que descarta qualquer possibilidade de que a comunidade europeia, porque fundada em idéias de liberalismo econômico, seja capaz de criar condições de paz no continente.

15 As instituições multilaterais tinham algum peso no conflito Leste-Oeste, por exemplo, quando questionavam a legitimidade de intervenções multilaterais e as condenavam, como no caso da invasão da Hungria pela URSS ou do Panamá pelos EUA.

16 Para uma resenha do tema, ver: Niall Ferguson, “Hegemony or Empire”, *Foreign Affairs*, set.-out. de 2003 (www.foreignaffairs.org/20030901/coverviewewa/y82512/niallferguson/).

17 Para uma análise do tema, ver: Jonathan Monten, “Primacy or Grand Strategy”, in *Global Governance*, vol. 13, n. 1, jan.-mar./2007, pp. 119-38.

18 Não é por acaso que as duas grandes instituições multilaterais do século XX, a Liga das Nações e a ONU, têm como *founding fathers* dois presidentes norte-americanos, Wilson e F. D. Roosevelt.

19 Ver: Robert Tucker e David Hendrickson, “The Sources of American Legitimacy”, in *Foreign Affairs*, vol. 83, n. 6, nov.-dez./2004, pp. 18-32. Sobre o tema, ver também: Niall Ferguson, “Why our Enemies – and Friends – Hate us”, in *Los Angeles Times*, 26/fev./2007.

20 Ver: www.sipriyearbook2006.sipri.org. Para uma interpretação da previsível decadência da hegemonia dos EUA no sistema, ver: J. L. Fiori, “Estranha Forma de Governar o Mundo”, in *Valor Econômico*, 28/3/2007.

21 Está aberto, na literatura, um debate interessante sobre por que não existem alianças anti-americanas para bloquear sistematicamente a hegemonia dos EUA. Jack S. Levy argumenta que: "I can certainly imagine the United State behaving in such a way as to threaten the interests of other great powers and eventually provoking a balancing coalition, but we are currently far from that point, and the trigger would involve specific behaviour that threatens other great powers. While the threat of continental hegemons derive from who they are, the threat of global hegemons derive from what they do" (Jack S. Levy, "What do Great Powers Balance Against and When?", in T. V. Paul, James Wirtz e Michael Fortmann, *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century*, Stanford, Stanford University Press, 2004, p. 45). Em sentido contrário, admitindo que a reação à invasão do Iraque pode ser o primeiro passo na formação da "balancing coalition", ver: Christopher Layne, "The War on Terrorism and the Balance of Power", in T. V. Paul, James Wirtz e Michael Fortmann, op. cit.

22 Joseph Nye, "La Política Exterior de EEUU después de Irak", in *El País*, 21/3/2007.

23 A própria evolução dos EUA é um exemplo, já que, ao fim da Segunda Guerra Mundial, tinha ainda mais "prevalência", dispoñendo de 50% do produto mundial, o monopólio nuclear e boa dose de controle sobre as instituições multilaterais. Hoje, terá cerca de 20% do produto e, pelo menos, sete "parceiros" com armas nucleares, além de ter perdido a influência que tinha na ONU ou na OMC.

24 A China não teria a vocação de poder nem a disposição ideológica, pelo menos no curto prazo. Sinal no sentido contrário seria a modernização militar. Outros países, como Indonésia ou México, são candidatos a pólos, pois, quanto aos emergentes, notava um analista que: "Para 2050, la economía China debería ser entre 94 e 143% (según se calcule a precio de mercado o en PPC) e India entre 58 o 100% de la de las EEUU; la economía brasileña será como la de Japón; la de Indonesia o Mexico mayor que la Alemana; Rusia como Francia. Estas pinceladas bastan para pronosticar un cambio de poder equivalente en un mundo mucho más multipolar y equilibrado en el que no cabrá atisbo algun de colonialismo" (Andrés Ortega, "Los Retos de Europa en 2057", in *El País*, 24/3/2007). Há, portanto, com base no critério da projeção de crescimento econômico, vários países que podem ser pólos. O critério é

curto prazo, não há perspectiva de que os países se unam "contra" o poder americano como tal, ainda que se formem coalizões *ad hoc* para bloquear ou atenuar posições específicas (como a aliança França-Rússia-Alemanha para resistir à legitimação da Guerra do Iraque, ou a maneira como Rússia e China "qualificam" a diplomacia norte-americana em temas como a proliferação nuclear no Irã e na Coreia do Norte, e, de forma regular, nas negociações comerciais e a falência da Alca)²¹. De outro lado, no mundo multilateral, as derrotas institucionais dos EUA são freqüentes, como no caso da criação do Conselho de Direitos Humanos ou na resistência à aceitação das exceções norte-americanas à jurisdição do Tribunal Penal Internacional. E, ao mesmo tempo, para muitos, o maior erro americano foi justamente o de abandonar o multilateralismo, já que, como diz Nye, "*No parece que después de Irak, Estados Unidos vaya a reaccionar como hizo después de Vietnam. La paradoja del poder estadounidense es que es la única super potencia militar del mundo no puede proteger sus ciudadanos si actúa por si sola*"²².

A digressão sobre os EUA se justifica porque as projeções sobre o futuro quase sempre partem da idéia de que a tendência, a médio ou longo prazos, do sistema é converter-se de unipolar para multipolar. Pela própria dinâmica de crescimento de alguns países, pela resistência natural de soberanos a hegemônias unilaterais, o sistema "deve" se transformar²³. A hipótese de um novo modelo bipolar, opondo EUA e China, pareceria descartada na medida em que seria mais plausível pensar uma "ascensão simultânea" de vários países para conformar o novo sistema. China, Índia, Brasil, África do Sul, Rússia e União Européia, esta com uma política externa mais definida²⁴. No modelo multipolar clássico, o objetivo central é evitar que uma das potências que o constitua se torne hegemônica, entendida a hegemonia em termos militares e estratégicos, e também em ganhos territoriais²⁵. Outro elemento é uma certa racionalidade compartilhada entre os países que a compõem de tal forma que

converjam na identidade das ameaças²⁶.

Com esses elementos, temos o primeiro ingrediente analítico para "pensar o futuro". Será diferente do modelo clássico, pois, se houver multipolaridade, é pouco provável que as pretensões de hegemonia se manifestem em demandas de expansionismo territorial. E o primeiro problema seria exatamente esse: qual seria o desenho das novas ambições? Supondo que a necessidade de segurança interna seja o vetor do comportamento dos Estados, as disputas passariam, como já passaram, para recursos que garantam o funcionamento da economia do Estado – e aí energia seria o fundamental. A disputa por garantias de suprimento poderia engendrar atitudes simultaneamente agressivas, com o risco de conflitos. Não estamos livres de uma volta a corridas armamentistas, que sempre trazem tensão ao sistema²⁷.

Outro tema que se universalizou é a ameaça terrorista, que, até agora, tem um balanço ambíguo, já que foi fator de





cooperação e disputa entre as potências. Assim, pela via dos recursos naturais ou do terrorismo, é possível pensar que a universalidade estratégica, fragmentada com o fim da Guerra Fria, voltaria por outros caminhos. Haveria, portanto, objetos de disputa, espalhados pelo sistema, de tal forma que a vantagem para uma das potências implicaria desvantagem para outras²⁸. Em qualquer caso, o fator “racionalidade comum” é que será decisivo daqui para a frente. À diferença da multipolaridade clássica, que supunha um sistema internacional com dose muito menor de interdependência, a multipolaridade (como a atual unipolaridade) se aplica a um universo de relações reais, marcadas pela globalização. Os mecanismos de “afetação mútua” mudaram, embora isso não signifique que gerem automaticamente medidas de “racionalidade comum”. Parece óbvio que disputas por energia podem prejudicar simultaneamente os envolvidos. Diferentemente do que aconteceu no caso das armas nucleares, escolher caminhos de *free rider* em temas ecológicos trará prejuízos para todos. O próprio fato de que o terrorismo, nos moldes atuais, escolhe alvos em todas as potências é fator que convida à cooperação.

Outro fator seria a atitude dos novos países, que, no discurso, afirmam que serão potências, mas diferentes. Embora disponha de armas nucleares e os ingredientes de poder sejam claros em sua política externa, a Índia gostaria de ser vista como um *moral power*, com a vocação de promover a paz e a democracia no seu entorno regional, além de defender modalidades de melhor distribuição de riqueza no mundo. A China seria também outro “poder diferente”, no dizer de um analista:

*“China does not seek hegemony or predominance in world affairs. It advocates a new international political and economic order, one that can be achieved through incremental reforms and the democratization of international relations. China’s development depends on world peace – a peace that its development will in turn reinforce”*²⁹.

insuficiente mas é o mais usado, porque é difícil que um país sem algum “poder econômico” participe do jogo das grandes definições internacionais.

25 A balança de poder opera contra expansionistas territoriais, como Luís XIV, Napoleão, etc. Ver: Michael Sheehan, *The Balance of Power*, Nova York, Routledge, 1996.

26 A convergência ideal seria articulada por Estados que pertencessem aos mesmos tipos e obedecessem às mesmas concepções de política, constituindo o que Aron chamou de “sistemas homogêneos”. Hoje a base possível seria a convergência democrática, já que é o princípio que conta com legitimidade universal. Em sentido contrário, as disputas em torno de idéias religiosas, ainda que a noção de “*clash of civilizations*” pareça um tanto superada, já que, ainda que forneça plataforma ideológica, é evidente que, no caso do islamismo, as disputas internas são cada vez mais contundentes. Ver: Raymond Aron, *Peace and War*, Nova York, Anchor Books, 1973, p. 90.

27 Para alguns autores, a possibilidade de uma volta a uma corrida nuclear entre potências no plano global estaria descartada na medida em que saiu do repertório das possibilidades históricas, no médio prazo, a “conquista territorial”, o que diminuiria a necessidade de manter forças militares que resistissem a invasões. Isso não significa que a acumulação de armas, até por prestígio, continue. Ver: E. Rhodes, “A World not in Balance: War, Politics and Weapons of Mass Destruction”, in T.V. Paul et alii, op. cit., p. 171. Ver também: David Francis, “It’s Back: the Global Arms Race”, in *The Christian Science Monitor*, 26/3/2007.

28 Os recursos naturais se encontram distribuídos por todos os continentes e a questão será de garantia de acesso. Se o acesso por empresas privadas ou públicas engendrar, como no imperialismo clássico, movimentos estratégicos é uma questão aberta, embora esteja claro o ingrediente do petróleo nas ações norte-americanas no Iraque. Nesse caso, o resultado terá sido oposto ao desejado, com o aumento do preço do petróleo e incerteza crescente quanto à garantia de suprimento, dada a instável situação naquele país.

29 Ver: C. Raja Mohan, “India’s Global Strategy”, in *Foreign Affairs*, vol. 85, n. 4, jul.-ago./2006 e “Peacefully Rising to Great Power Status”, in *Foreign Affairs*, vol. 84, n.5, set.-out./2005.

É evidente que qualquer aposta sobre como será o comportamento dos dois países a partir do momento em que adquiriram um novo *status* de poder é prematura³⁰. Porém, o que os diferencia, como ao Brasil e à África do Sul, é o fato de terem “vivido” como países em desenvolvimento e terem tido posições e atitudes “reformistas” em relação à ordem mundial. Outro elemento a se considerar é que, embora seja difícil fazer previsão sobre o tempo de transformação do sistema, o fato é que, em alguns temas específicos, os “emergentes” já constituem a multipolaridade, no sentido de ser difícil imaginar um acordo sobre comércio internacional sem que o Brasil e a Índia participem diretamente de sua elaboração, ou políticas ambientais sem o concurso interessado da diplomacia brasileira ou da europeia.

Haverá mais racionalidade, mais força para as instituições que incorporam as hipóteses de cooperação? Quais são as tendências que podemos discernir?

Essa perspectiva, geralmente aceita, de que estamos na transição de um sistema unipolar para um multipolar, diz pouco sobre o que nos interessa, ou seja, níveis de cooperação que podemos alcançar. Em primeiro lugar, porque o equilíbrio de poder não seria o único fator a garantir a independência dos Estados e evitar a realização de pretensões hegemônicas³¹. Porém, mais relevante para o nosso argumento, é o fato de que não existe um modo exclusivo de convivência entre as potências que emergirem. E, assim, temos o primeiro fator a considerar para o desenho do futuro: *os problemas de curto prazo que afetam o longo*.

Diferentemente do mundo bipolar, em que o padrão de comportamento das superpotências era previsível e, em regra, levava a que, por exemplo, alimentassem conflitos regionais em busca de ganhos específicos num tabuleiro estratégico global, a etapa atual é mais indefinida. As formas de solução – ou impasse – são mais abertas de tal forma que é o modo como vão ser resolvidos os conflitos que definirá tendências. Assim, no caso da construção de usinas de enriquecimento de urânio pelo Irã, os cenários são variados, tanto no que se refere

ao nível de cooperação das potências para criar condições (ou não) para barrar determinados caminhos como também, caso o Irã venha a ter armas nucleares, os efeitos sobre a situação geral no Oriente Médio. O que significaria uma corrida nuclear na região? Determinaria divisões entre as potências ou as uniria para bloqueá-la? Na mesma linha, uma outra indagação seria sobre as conseqüências do conflito civil no Iraque. O país se fragmentará e adicionará um outro elemento perturbador ao cenário do Oriente Médio? As disputas entre sunitas e xiitas vão se aprofundar? Ou se encontrão, a médio prazo, modos de reconstituir o Iraque, de tal forma que deixe de ser o foco de perturbação regional que é hoje? Qual será o papel da ONU nas duas situações? Será um ator decisivo, figurante, ou ficará na platéia?

Há vários outros exemplos de temas abertos e a maneira de encaminhá-los pode aumentar ou diminuir as perspectivas de cooperação no sistema. No plano multilateral, se houver uma reforma do Conselho de Segurança, com novos membros permanentes, o impacto sobre a forma de funcionamento dos mecanismos de segurança coletiva pode ser significativo. Se persistir o *gap* entre a demanda por reforma e a paralisia decisória, é possível que o prestígio da organização sofra, com conseqüências para os níveis de cooperação³². O mesmo valeria para a eventualidade de um fracasso de Doha. O sucesso ou não da integração sul-americana será um fator decisivo para a projeção do continente no cenário internacional, à semelhança do que ocorreu nos primeiros anos do Mercosul. A solução para Kosovo é um fator decisivo para o futuro da Europa Central e para as relações entre os EUA e a Rússia. Ainda contribuem para as incertezas da conjuntura os cálculos sobre eventuais desdobramentos de temas militares, como a colocação de mísseis intermediários na Europa e a reação da Rússia; a decisão britânica de construir novos submarinos nucleares; a modernização do arsenal militar chinês; ou o *status* de país nuclear que a Índia pode adquirir depois do acordo que assinou com os Estados Unidos. Esses

30 Ainda que não se deva pensar na reconstituição de um sistema bipolar com os EUA e a China, até por falta de atração universal do modelo chinês, é razoável imaginar que, pela sua dimensão, a ascensão da China venha a ser a mais problemática. Recentemente, por exemplo, Kissinger dizia que “China’s growing political and economic prominence is irreversible, and if the two nations (US and China) could not cooperate it raised the specter of war” (palestra na Academia de Ciências Sociais, Beijing, resumida em: “China’s Inevitable Rise Risks Conflicts”, in *Reuters*, 3/4/2007). Além de como “acomodar” internacionalmente a China, existem outros problemas, a começar pela ausência, na China, de mecanismos abertos de solução de conflitos distributivos. A China é, dos emergentes prováveis, o único que não articulou um sistema político aberto, e este é um dado importante a se considerar nas projeções sobre o futuro chinês.

31 A própria existência das organizações multilaterais é um fator de constrangimento para ações de poder, ainda que não signifique que as paralisem sempre. Mas geram custos para o unilateralismo, como se viu com a perda de prestígio dos EUA em conseqüência da invasão do Iraque.

32 Os processos de segurança coletiva estão se adaptando a novas realidades, e a emergência dos grupos regionais é um dos dados a se considerar na arquitetura dos mecanismos de construção da paz daqui para a frente. Ver: www.sipriyearbook2006.sipri.org.

fatos têm como pano de fundo a paralisia dos esforços multilaterais para avançar o desarmamento³³.

É interessante observar que as fontes de imprevisibilidade se multiplicam na conjuntura. Mais um exemplo estaria na seqüência de crises de governabilidade em países africanos, sobre o que vale citar a frase final de um estudo sobre os dilemas enfrentados por esses países, que dependem de uma reconstituição dos Estados para garantir formas permanentes de segurança e desenvolvimento:

*“La tensión entre sociedad, poder político y economía, y entre factores externos y internos dárán lugar, de forma imprevisible, a las futuras formas del Estado en Africa. La mayor incógnita es si servirán para administrar justicia, democracia e igualdad, o servirán para perpetuar formas complejas de explotación”*³⁴.

Esses problemas, tão diferentes entre si e de peso variado na definição da ordem internacional, têm, contudo, algo em comum que é, ao mesmo tempo, novo. Durante a Guerra Fria e na primeira fase do pós-Guerra Fria, tanto para medir conflito quanto cooperação, a referência necessária era a arranjos globais, ao modo como se comportavam as potências. Isso continua como verdade nos dias de hoje, porém, se olharmos os problemas que listamos, mesmo os que “nasceram” de processos globais, como a intervenção no Iraque, veremos que há um componente de “lógica regional” muito forte. Em que sentido? É impossível imaginar soluções como as que ocorreram na América Central, no Camboja ou no sul da África nos anos 90, em que o acerto entre a URSS e os EUA praticamente ditava a solução³⁵. Hoje, os componentes regionais são mais resistentes e, mesmo no caso do Iraque, a intervenção norte-americana serviu para depor Saddam Hussein mas o encaminhamento do problema passa necessariamente pelos arranjos regionais e pelo diálogo com a Síria e o Irã. Mesmo nos temas essencialmente globais, como a Rodada de Doha ou a reforma do Conselho de Segurança, a

resistência a soluções nasce de interesses regionais consolidados e difíceis de quebrar, seja a política agrícola européia num caso, seja a resistência à ascensão de potências regionais a condições de influência global em outros casos. A conclusão do argumento é simples: *a soma de boas soluções para esses problemas aumentaria sem dúvida os níveis de cooperação mas é difícil pensar em um modelo global que facilitasse a solução simultânea de todos*. O agravamento de algum problema específico não seria suficiente para uma nova guerra fria, porém o esforço para solucioná-lo também não é suficiente para gerar cooperação ampla e profunda entre as potências. O fato de que estejam abertos e não tenhamos claro como seriam encaminhados marca o feito de transição da época em que vivemos³⁶.

Para medir tendências, uma segunda solução analítica seria examinar de que maneira *os problemas de longo prazo influenciam a perspectiva de encaminhá-los no curto*. Alguns dos problemas de “curto prazo” têm longa história, como os do Oriente Médio. Porém, à diferença dos que em seguida examinaremos, teriam um foco preciso, ou seja, poderiam avançar, encontrar soluções, a partir de negociações diplomáticas específicas. São de curto prazo não pelo processo histórico que os gerou, em regra, longo, mas pela modalidade como podem ser resolvidos e pela maneira como influenciam os cálculos conjunturais e a visão da opinião pública sobre o comportamento do sistema. Os de longo prazo têm raízes estruturais, como a pobreza, a desigualdade, as ameaças ao meio ambiente, o terrorismo e outras formas de crimes transnacionais, a violação de direitos humanos, etc. Todos esses problemas também se encontram enquadrados em alguma negociação diplomática, mas sabemos que as “soluções” pedem muito mais do que negociações entre países, pedem mudanças de atitudes e, em alguns casos, se pensamos o mais largo prazo, mudanças mesmo de modelos de organização social. Isso seria especialmente válido para os problemas de mudança de clima ou para a superação da pobreza.

33 A última conferência de revisão do Tratado de Não-Proliferação Nuclear, em 2006, terminou em completo impasse.

34 Mariano Aguirre, *África: el Debate sobre la Crisis del Estado*, Madrid, Fride, 2006, p. 11.

35 A regra não é absoluta. Há conflitos que, durante a Guerra Fria, têm marcadas características locais, como a guerra Irã-Iraque ou o conflito das Malvinas, e outros que, apesar do componente ideológico, o fim da Guerra Fria não resolveu imediatamente, como a guerra angolana entre o MPLA e a Unita.

36 A visão “realista” da fase de transição é a que apresenta Kissinger: “[...] a world order emerges only if most of the major countries. [...] countries capable of threatening peace or promoting general welfare [...] are satisfied enough with the conditions so that they will not try to upset them by force when there is some standard of what is considered reasonable and some consensus on permissible aims and methods. Such a condition does not exist. And it does not now exist because almost every country finds itself in a world which little in its history prepares it” (H. Kissinger, *London Lecture*, 29/4/1996, www.mediarelations.k-state.edu/WEB/NewsReleases/kissingerlandontext).

O que os caracteriza? São questões internacionais aceitas como tal pela comunidade internacional, estão sendo debatidas em vários foros multilaterais, existe a consciência de que exigiriam ação concertada desta para que sejam resolvidas. Em outras palavras, estão definidas como parte da agenda internacional, o que é pouco, já que isso não gera automaticamente soluções, e é muito, já que, nesses temas, os avanços e os retrocessos passam a ser referência necessária sobre o estado do mundo. É verdade que têm raízes diferentes, histórias diferentes e exigem caminhos diferentes de solução. De alguma forma, contudo, foram exacerbadas pelos processos de globalização e é razoável uni-las conceitualmente³⁷. Lembremos, por exemplo, que a própria noção de que os países “pobres” deveriam ter algum tipo de “apoio” internacional para crescerem começa a ser aceita como legítima no final dos anos 40 ou a de que os problemas ambientais seriam de responsabilidade universal se define na década de 70³⁸. Ainda que nem sempre precisas, as propostas para resolver tais questões ganham condições e legitimidade internacional, fundadas em movimentos sociais ou ação diplomática, e, em regra, encontram expressão em documentos multilaterais. É exatamente esse tecido de legitimidade que, numa primeira leitura, induziria a uma perspectiva otimista sobre o futuro, sobretudo se examinamos o resultado da série de conferências globais das Nações Unidas ao longo dos anos 90, que, culminando com a aprovação por unanimidade dos Objetivos do Milênio, desenhou programas de ação para o meio ambiente, para os direitos humanos, para os direitos das mulheres, para os assentamentos humanos, etc. É possível, em consequência, dizer que os *grandes problemas de longo prazo* estão definidos e, com maior ou menor rigor, estariam delineados os modelos de cooperação para solucioná-los. Ou seja, existem propostas que pretendem organizar a globalização, as quais, se não se traduzem sempre em regras, estão sustentadas em consensos amplos, e, se postas em prática, levariam a mais cooperação³⁹. Porém, essas “utopias parciais” avançam pouco e

convivem com sentimento de frustração em relação ao que a comunidade internacional pode efetivamente fazer. De novo, somos obrigados a pensar o futuro com sentimentos ambíguos. A legitimidade dos fins não se completa com a eficiência dos meios. Por quê?

A primeira observação é de que, mesmo em relação à legitimidade geral, persistem controvérsias. Basta exemplificar com as dificuldades em relação aos efeitos do aquecimento global ou as disputas sobre o alcance da universalidade dos direitos humanos. Em ambos os casos, as dificuldades derivam de diferenças. No primeiro caso, de modelos de desenvolvimento e das perspectivas de que as vantagens globais e de longo prazo podem significar perdas específicas no curto prazo, o que torna difícil pontos de conciliação em processos negociadores específicos como Kyoto. Outro problema é a falta de referências mobilizadoras claras, que talvez agora comecem a aparecer com sinais visíveis, como a diminuição da calota polar, o aumento de desastres ecológicos, etc. Neste último são diferenças culturais, em que fica patente, também, a facilidade com que os temas de direitos humanos podem ser “aproveitados” politicamente. É evidente que a história da defesa dos direitos humanos, a partir da Declaração Universal de 1948, tem sido de avanços claros. As instituições multilaterais são mais efetivas, especialmente na Europa e nas Américas, e também no plano mundial, como no caso do estabelecimento do Tribunal Penal Internacional; os movimentos sociais têm peso crescente e a grande maioria dos países adota instituições nacionais que protegem os direitos. É possível avançar mais? O tema está aberto. Para muitos, o passo adiante seria dotar a comunidade internacional de instrumentos efetivos, de base consensual sólida, que permitisse sancionar em casos de violação maciça de direitos humanos. Aí, sim, teríamos claramente um progresso decisivo para os níveis de cooperação internacional, de que ainda estamos longe, tanto pela falta de consenso sobre o alcance da defesa dos direitos humanos, quanto pelas dúvidas sobre os mecanismos a adotar⁴⁰.

37 Ver, por exemplo, o relatório de Kofi Annan, *In Larger Freedom*, em que procura ligar as questões de terrorismo e de segurança em geral com os problemas da pobreza e da desigualdade.

38 Ver: R. Jolly, L. Emmerij, D. Ghai e F. Lapeyre, *UN Contributions to Development Thinking and Practice*, Bloomington, Indiana University Press, 2004.

39 Para certos problemas, como a mudança de clima ou alguns de direitos humanos, existem normas incorporadas em tratados internacionais. Para outros, como a ajuda para o desenvolvimento, há resoluções, sem valor jurídico, mas com alta legitimidade, como, por exemplo, o compromisso de que os países desenvolvidos ofereçam 0,7% de seu produto nacional para a ajuda ao desenvolvimento.

40 Recentemente, no bojo da reforma das Nações Unidas, promovida por Kofi Annan, criou-se, para substituir a Comissão de Direitos Humanos, um conselho que se liga diretamente à Assembleia Geral e não mais ao Ecosoc. Porém, nas primeiras reuniões, a politização dos temas tem prevalecido e muitos acreditam que, até agora, os avanços foram simplesmente formais. De qualquer maneira, a potencialidade para um aprofundamento nos processos de promoção de direitos humanos está delineada, mas faltam clareza e parâmetros objetivos para que a sociedade internacional possa tratar de maneira verdadeiramente universal o que são direitos universais.



Os dois exemplos nos mostram o cerne das dificuldades em avançar nos temas globais: as desigualdades entre países que são, em última instância, os que definem as regras e os modelos de cooperação. As desigualdades mais flagrantes são de níveis de renda, de qualidade de vida, a que se agregaria a diferença de valores. Quando se fala em futuro do sistema internacional e de solução de problemas comuns tem-se em mente um sistema que deve oferecer progressivamente melhores condições de convivência entre a riqueza norte-americana e a pobreza do Zimbábue, ou entre o sistema de proteção social europeu e as tragédias humanitárias no Haiti, entre o estilo liberal dos nórdicos e os preceitos islâmicos. Para alcançar essas “melhores condições”, é necessário articular modos de cooperação que permitam que os pobres “saibam” que terão progressivamente melhores rendas e melhor qualidade de proteção social, que os modelos de tolerância e diálogo façam com que culturas diferentes convivam, e que as potências não se sintam objeto de ameaça e participem, de maneira positiva, da solução dos problemas comuns. É possível conceber pontos de equilíbrio entre essas diferenças que conduzam a mais cooperação, ou a cooperação mais consistente e permanente, a *políticas comuns para os problemas comuns*⁴¹?

A mais evidente dificuldade deriva de que a consciência da natureza comum dos problemas não se sustenta em utopias amplas. Não se faz aqui um julgamento de valor sobre a vantagem de “grandes narrativas”, para usar a expressão pós-moderna. Porém, se voltamos ao período da Guerra Fria e dos embates ideológicos, havia, para o bem e para o mal, um projeto comum que unia, de um lado, socialistas e, de outro, liberais, e que “fornecia” um modelo de organização social e econômica, uma forma de convivência internacional e a noção de que, juntos, atuando na mesma direção, conseguiriam um mundo melhor. A força de mobilização política era evidente e de feitio necessariamente universal. Hoje, vivemos um período em que sabemos das fragilidades do socialismo real e conhecemos as limitações do

41 Para problemas localizados, especialmente na área de combate a certas doenças, como a malária e a febre amarela, a cooperação internacional, sob a égide da Organização Mundial da Saúde, mostrou-se possível.

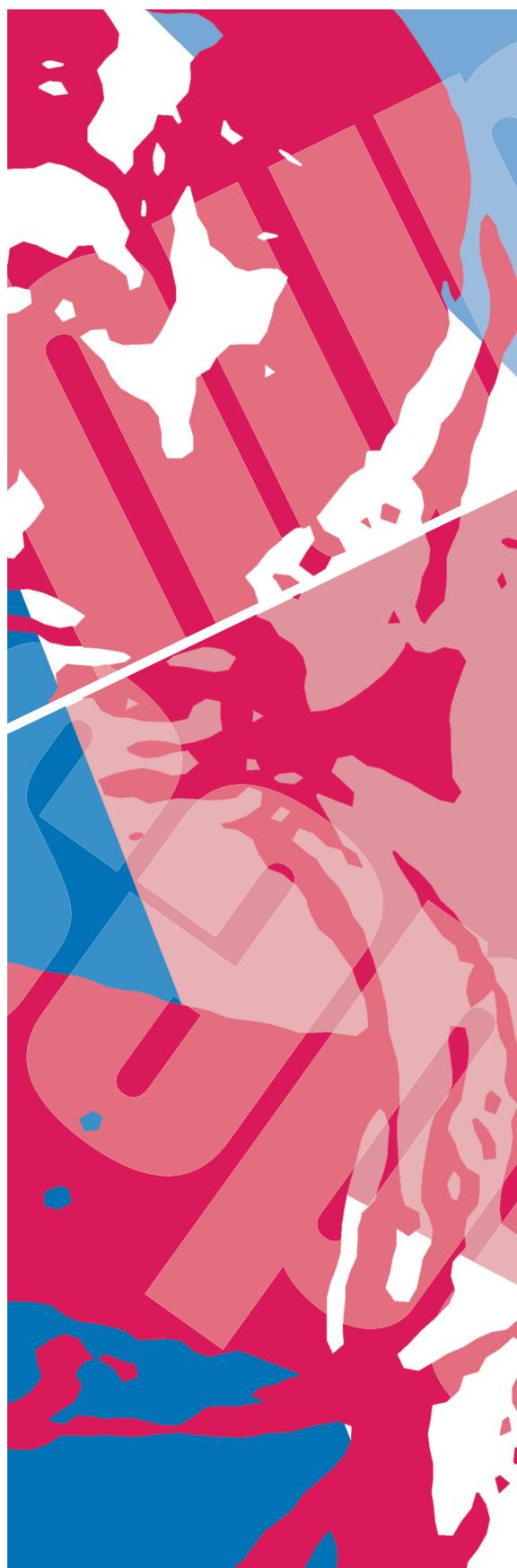
capitalismo real para resolver problemas de justiça social, sobretudo no plano global. Como dizia Anthony Giddens, “*ya no hay más utopias y la política ha dejado de ser un asunto glamuroso*”⁴².

Ao contrário do que imaginava Fukuyama, a derrocada do socialismo não significa o fim da história, mas uma história mais complicada e minuciosa, com multiplicação de modelos de crescimento e melhor percepção das diferenças de formas de organização social e, sobretudo, com multiplicação das vias próprias de desenvolvimento, ainda que prevaleçam, mundialmente, certas regras básicas do mundo liberal. Mas, certamente, o modelo americano é diferente do modelo europeu, ou do indiano e do chinês. Aliás, essa é uma das dificuldades para que se criem normas para comércio internacional e, sobretudo, para o universo financeiro.

As “grandes narrativas” embutiam a hipótese da grande tragédia total, da qual, aparentemente, nos livramos no horizonte previsível. O universo das relações internacionais ganhou complexidade e incerteza: os atores se diversificam, o Estado se acompanha de movimentos sociais na formação da agenda internacional, as negociações devem levar em conta o que tradicionalmente era esquecido, como os pleitos das sociedades e dos movimentos organizados, as alianças não são óbvias, variam de tema a tema.

Nesse contexto, as consequências para “pensar o futuro” são de duas naturezas. Se não existem utopias totais, sobram as parciais, que se alimentam de movimentos sociais transnacionais ou alcançam, em algum caso, formas negociadas, como nas declarações das Nações Unidas sobre direitos humanos, desenvolvimento sustentável, direitos das mulheres, desenvolvimento social, etc. Aqui se repetiria o que observamos ao analisar as questões de curto prazo: há que se buscar equilíbrios parciais, que não representarão “revoluções”, mas ganhos incrementais. E, idealmente, os ganhos em um setor afetarão a confiança para avançar em outros. Estamos provavelmente mais perto de algum avanço em matéria de meio ambiente, e muito distantes em matéria de desarmamento. Há iniciativas pontuais para

42 Anthony Giddens, “El Nuevo Gaddafi”, in *El País*, 25/3/2007.





combater a fome e a pobreza, mas sabemos que os instrumentos internacionais para ajudar os países menos desenvolvidos são limitados. Não existirá nenhum Plano Marshall para os mais pobres, ainda que medidas pontuais, como alívio de dívida pública e abertura de comércio, possam ocorrer.

A outra consequência é que, na falta de utopia, regem os interesses nacionais. Isso não é novidade, ao contrário, é a história do mundo westphaliano. Em que medida os interesses podem ser “contaminados” pelas preocupações globais de forma mais decisiva do que ocorreu até hoje? A “contaminação” ocorre em duas circunstâncias: ou por pressão social – é impossível compreender a agenda internacional de direitos humanos ou de meio ambiente sem levar em conta a influência das ONGs – ou por pressão dos fatos⁴³. As amostras das consequências do aquecimento global podem levar a mais cooperação em meio ambiente. As tragédias humanitárias no Sudão e, depois, em Ruanda, por exemplo, levaram a que se lançassem novos conceitos de segurança. Porém, a pressão social e dos fatos só resulta em cooperação na medida em que se desenvolvam pontos de equilíbrio reais que permitam regras comuns que sejam vistas como beneficiando a todos. No caso do aquecimento global, é notável a resistência da China e da Índia em ampliar compromissos na medida em que vêm sacrifícios de curto prazo (perda de competitividade), vantagens hipotéticas no longo prazo, e sacrifícios que fariam por conta de falhas do mundo desenvolvido, responsável historicamente, afinal, pelo aquecimento, desde que se inicia a Revolução Industrial. No caso das tragédias humanitárias, tem sido impossível definir regras que permitam atuação mais efetiva da comunidade internacional, inclusive por diferenças de interesse estratégico⁴⁴.

É evidente, também, que, no curto prazo, existe um problema específico para equacionar os temas globais. Na medida em que os modos de cooperação passam pelos mecanismos multilaterais – e existe uma atitude norte-americana negativa em muitos deles, como clima, desarmamento, direitos humanos, tão universalmente condenada

43 A “pressão social” ocorre simultaneamente a realinhamentos internos, quando o espaço para grupos de defesa de direitos humanos, ecológicos, etc. se amplia.

44 O caso do Sudão é exemplar, em vista das diferenças de interesses entre a China e a Rússia, de um lado, e os países ocidentais, de outro, para definir uma operação de paz mais “robusta”, que evitasse a continuação da tragédia humanitária em Darfur.

no caso das prisões de Guantánamo –, a possibilidade de levá-los adiante fica limitada. Se o país responsável por mais de 20% das emissões de carbono ou com o maior arsenal nuclear não entra no jogo, o jogo pode continuar, mas os vencedores não ganham o jogo. Se a atitude norte-americana é conjuntural e dependente de um partido, as eleições resolveriam o problema. Caso contrário, avançar nos temas globais exigirá novas estratégias e perspectivas para “atrair” a superpotência que restou. Nesse sentido, e contanto que se articule mais adiante a multipolaridade, uma das formas novas e positivas seria que, ao invés de evitar a hegemonia de um dos sócios, tal multipolaridade funcionasse como mecanismo de pressão uniformizadora para a realização das utopias parciais. Mas isso talvez seja simplesmente mais outra utopia.

Para concluir, vale tentar ligar as duas histórias, a de curto e de longo prazos, e examinar o que resulta.

1) Se é difícil fazer previsões, pelo menos as perguntas que organizam a reflexão sobre o futuro podem ser esboçadas. Que multipolaridade teremos e em quantos anos se desenhará? Haverá repetição de disposições hegemônicas? Qual a natureza do conflito?

2) O maior ganho dos últimos anos teria sido a supressão da ameaça de uma guerra nuclear entre as potências. É um ganho definitivo? A consciência de que uma guerra nuclear ameaçaria a sobrevivência da humanidade é clara, mas não tem impedido que novas armas nucleares sejam construídas (modernização do arsenal americano, submarinos britânicos, modernização chinesa, armas norte-coreanas, ninguém abandonou as armas, os tratados estão paralisados e aumenta o risco de terrorismo nuclear). São muitos sinais inquietantes e, o mais negativo é o fato de que não existe mais um esforço amplo de desarmamento (o acordo dos EUA com a Índia, etc.). Teremos mais países com armas nucleares? Isso significará um novo modelo de corrida nuclear?

3) O dado nuclear foi um elemento de contenção nas relações na Guerra Fria. Num mundo que tende ao multipolar, é possível que a proliferação nuclear gere instabilidade e recrie motivos para que se reinicie uma corrida nuclear, de alcance regional, cujas conseqüências seriam imprevisíveis⁴⁵. Tal fato poderá ser – ou não – um elemento decisivo na construção dos novos padrões de relacionamento entre as novas potências.

4) O segundo maior ganho é que, com todas as dificuldades e falhas, não se destruíram os mecanismos multilaterais essenciais, e ninguém quer fazê-lo. A ONU pode se reforçar como referência de legitimidade. Um dado essencial a se considerar é se a política de Bush (o multilateralismo *à la carte*) é conjuntural ou obedece a motivações estruturais. Se valer o primeiro caso, a eleição de um democrata pode alterar em alguns temas a posição na ONU e aumentar a hipótese de cooperação no sistema.

5) As motivações para transformações vão continuar, já que dependem de atores com algum grau de independência em relação aos Estados. Os movimentos de defesa de direitos humanos e do meio ambiente, por exemplo, passaram a ser um fator permanente na definição da agenda internacional e em seus avanços. De que forma influíram daí em diante? O mundo das ONGs não é estático: os movimentos em favor do desarmamento, por exemplo, perderam motivação quando do fim da Guerra Fria; os movimentos ecológicos se tornaram mais “técnicos” e fundados em algumas grandes estruturas; os de direitos humanos, depois da concentração nos direitos civis e políticos, se abrem para os sociais, etc. De qualquer maneira, passaram a fazer parte da realidade do processo decisório internacional, e nada faz crer que sofram, nos próximos anos, um processo de enfraquecimento. O mesmo valeria para a rede intrincada de interações econômicas, movida pelas empresas multinacionais, que acaba por influir na maneira como os Estados fazem política.

6) Uma forma de construir cenários, um tanto óbvia, seria dizer que, *ceteris*

45 Voltamos ao debate de Mearsheimer, e à idéia de que a proliferação pode ser estabilizadora.

paribus, ou poderíamos iniciar um ciclo virtuoso, em que a combinação de soluções consensuais sobre os problemas de curto prazo com o engajamento das potências para encaminhar os de longo prazo criaria uma multipolaridade “benigna”, com reflexos positivos sobre o fortalecimento das instituições multilaterais, ou poderíamos iniciar um ciclo vicioso, em que o oposto se daria, com os problemas de curto prazo aumentando a carga de conflitos, os de longo prazo sendo postos em segundo plano, e assim se criando uma multipolaridade “maligna”, com disputas de hegemonia entre as potências e enfraquecimento do multilateralismo.

7) É provável que nenhum dos dois cenários se realize plenamente. Esquecendo o imprevisível, como atentados terroristas com armas nucleares ou uma guerra regional que leve à participação direta das potências, o caminho para o futuro será ambíguo. Nos próximos 10 ou 15 anos, teremos provavelmente mudanças incrementais no sentido de mais multipolaridade, ou seja, mais restrições à liberdade de agir dos Estados Unidos, com a possibilidade de que, em alguns temas, como meio ambiente, a cooperação se reforce, em outros, como direitos humanos, estacione, e em outros, ainda, como no caso de alguns conflitos regionais, retroceda. Nesse sentido, o comportamento dos novos sócios do poder será decisivo para determinar de que maneira a nova multipolaridade se definirá e qual será o objeto de conflito/cooperação entre os membros do clube que está sendo constituído.

8) É importante também indicar que a tendência à multipolaridade não ex-

clui condições melhores de cooperação, mas estas não eliminam nem atenuam a competição entre os países. A cooperação pode “organizar” e, no cenário otimista, introduzir um ingrediente de justiça nos processos de competição. Mas a única certeza é que, à medida que se manifeste a tendência à multipolaridade em espaço mundial (não mais europeu e limitado, como na clássica) e existam vários (mais do que cinco) aspirantes a pólo, haverá aumento da competição. A questão é saber o quanto será institucionalmente “controlada”⁴⁶.

9) Teremos um mundo mais complexo, provavelmente ainda mais competitivo, ainda que se realize o cenário otimista de maior cooperação e institucionalidade. As opções diplomáticas das “geometrias variáveis” se tornariam mais comuns, e fazer política externa, um exercício crescentemente sutil. Talvez daí derive a posição vantajosa do Brasil, sobretudo se crescer consistentemente e de forma equitativa. De fato, temos a vantagem de não estar envolvidos em conflitos regionais, não temos a necessidade de trilhar estratégias ofensivas, e, ao mesmo tempo, nos temas globais, o nosso interesse tem sido justamente o de buscar pontos de equilíbrio que permitam o avanço dos temas. Podemos, como outros países médios, oferecer ao sistema algo de que ele carece, o desvendamento dos pontos de consenso. O que não sabemos é o grau de influência que poderemos exercer na construção desses novos cenários. Depende de nós, especialmente de nossa capacidade de convencer os outros, e das circunstâncias de um mundo crescentemente complexo e inesperado.

46 O controle significaria, por exemplo, que existam regras que permitam corrigir distorções, como algumas da OMC, que punem quem pratica anti-dumping, etc. Teoricamente, o que se imagina seriam regras e mecanismos de correção a que todos tenham acesso pela qualidade dos argumentos e não pela “quantidade de poder”.