VI Conferência sobre Relações Exteriores (CORE).

Painel 5 - O retorno da geopolítica e os principais focos de tensão globais.

10/11/2017 – TARDE.

[palestra]

Professor Pedro Dallari – Universidade de São Paulo:

Boa tarde.

As falas de meus caros colegas de mesa foram extremamente impactantes e geram realmente enorme preocupação. O Conselheiro Christiano Figuerôa, o Ministro Benoni Belli e o Professor Antônio Jorge Ramalho descreveram realmente um quadro em que não só a dimensão geopolítica se faz presente com intensidade, não importa se reavivada ou como expressão permanente, mas em que também há forte tensão, com problemas graves e crescentes, sendo os dados trazidos pelo Professor Antônio Jorge Ramalho eloquentes e inquestionáveis.

Resgato inicialmente uma observação feita pelo Conselheiro Christiano Figuerôa, que se referiu à frequente associação que tem sido feita entre o momento atual e o cenário que antecedeu a Primeira Guerra Mundial. Essa comparação, no plano do que vem sendo tratado nesta mesa, é particularmente importante, porque sabemos o que ocorreu na Primeira Guerra e sabemos que, na quadra histórica atual, os arsenais nucleares e todas as variáveis que foram apresentadas por meus antecessores fazem com que os conflitos que possam vir a ocorrer não sejam mais regidos apenas por uma lógica geopolítica, mas sim por efeitos potencialmente ecopolíticos, ou seja, em que as próprias condições de sobrevivência da espécie humana estejam ameaçadas, seja pelo impacto direto das armas nucleares, seja pelo seu impacto no ecossistema terrestre.

A ser verdadeiro esse quadro de similaridade com aquele que antecedeu a Primeira Guerra Mundial, a situação é, portanto, muito preocupante. E essa similaridade realmente existe. Há, indiscutivelmente, um quadro de fragmentação política, de instabilidade, de fenômenos nacionalistas e autoritários que potencializam situações de conflito, de fechamento de fronteiras comerciais, de restrição à circulação de pessoas. Verificam-se, nesse sentido, indicações muito claras de um recrudescimento das ameaças de conflito. Do ponto de vista mais concreto, essas indicações podem ser constatadas, por exemplo, pelas informações vindas do Extremo Oriente: a China tem aumentado expressivamente seus gastos com defesa; na última eleição geral japonesa, realizada há alguns dias, um dos efeitos possíveis da vitória do Primeiro Ministro Abe é a mudança da constituição para possibilitar o rearmamento do Japão; a retórica muito agressiva do Presidente Trump também sugere a possível tentação de se resolver as controvérsias da região com o uso da força; e o quadro aparentemente descontrolado da Coreia do Norte também é ilustrativo. É, sem sombra de dúvida, um cenário pré-apocalíptico.

Sou advogado de formação e, assim como ocorre com os diplomatas de maneira geral, nos é mais confortável lidar com a especificidade das situações. Tendemos sempre a achar que não é possível estabelecer generalizações, porque cada caso tem suas particularidades. E, no entanto, quero colocar uma questão que, para quem lida com essa dimensão prática dos eventos internacionais, pode parecer ousada, pois demanda uma resposta generalizante. Mas, de certa maneira, na academia temos justamente por obrigação, por dever de ofício, pensar em fórmulas abrangentes, que procurem explicar o conjunto dos fenômenos investigados. A questão que eu apresento, para a qual posso não tenho resposta objetiva, mas apenas uma hipótese de explicação, aponta a necessidade de se buscar uma generalização. E a questão é a seguinte: dada a intensidade e a frequência das crises geopolíticas da atualidade, por que, então, ainda não eclodiu um novo grande conflito em escala mundial?

Com efeito, para se mencionar um caso concreto, por que a crise da Ucrânia, com a ocupação da Crimeia, não levou a um conflito entre a Rússia e os países da Europa ou do Ocidente, de maneira geral? Os elementos estavam lá. Às vésperas da crise, deputados do Parlamento Europeu faziam discursos nas manifestações contra o governo em Kiev; era como se deputados do parlamento argentino participassem em cidades do nosso País de manifestações contra um presidente brasileiro. Ou seja, a presença de um quadro de tensão e de internacionalização do conflito que não deixou nada a dever aos eventos que serviram como estopim para a deflagração da Primeira Guerra Mundial, ou mesmo da Segunda Guerra. A ocupação da Crimeia, se é correto que estamos em uma situação semelhante à que houve antes da Primeira Guerra, certamente teria degenerado em um conflito de grandes proporções.

Podemos considerar outros tipos de crise, a crise do Ebola, por exemplo, que foi tratada como uma ameaça que poderia ter consequências enormes do ponto de vista de saúde pública em escala global. Ou, para ficarmos em uma ocorrência mais recente, que gerou a quase certeza de que iríamos ter uma crise de gravíssimas proporções e que hoje, apenas alguns dias depois, praticamente não aparece no noticiário internacional dos jornais, que é a situação da Catalunha. Lá, emergiu um quadro conflituoso que envolvia inclusive efetivos armados, já que a Província Autônoma da Catalunha conta com força policial própria, que não aceitou as determinações do governo de Madri, levando a situação de prenúncio de guerra civil.

A questão que eu apresento aqui – e para a qual a resposta demanda uma generalização, o que é sempre um risco – é, portanto, o porquê dessas situações não terem degringolado. De alguma maneira, apesar das circunstâncias tão negativas nas diferentes situações, houve algo que impediu o colapso, gerando, pelo contrário, determinados anticorpos que funcionaram como redes de contenção, como freio impeditivo da degradação dessas crises ou de sua conversão em crises fatais. O desafio é, então, sem negar a realidade das crises, porque os dados estão aí, procurar entender porque essas crises, de alguma maneira, estão sendo controladas, monitoradas e, por

fim, contidas. Quais são os elementos que fazem com que essa contenção se coloque neste momento e não tenha se verificado em situações anteriores? O que há de novo, já que essas crises geopolíticas da atualidade se parecem muito com aquelas que existiram no passado, sendo até mesmo mais gravosas, seja pela expansão demográfica, seja pelo desenvolvimento tecnológico, seja pelo quadro de degradação ambiental?

Obviamente, não há uma resposta fácil e a busca de generalização leva ao risco de se desenvolver teses que sejam difíceis de sustentar. Mas, de certa forma, grande parte da atividade científica é especulativa, testando-se hipóteses para que se possa descartar aquelas que não se sustentam. E um elemento que me parece um diferencial do quadro contemporâneo é a enorme interatividade que se verifica no âmbito global, com um processo crescente de intensificação das relações sociais e, por via de consequência, com a também crescente intensificação da dinâmica de uniformização das regras de conduta, sejam regras jurídicas, sejam regras para-jurídicas. Há a tendência de conformação progressiva de um acervo legal, e mesmo de políticas públicas, que vai se globalizando e que tem funcionado, em certo sentido, como um contraponto e um antídoto ao cenário de degradação apontado nesta mesa de debate.

Não é possível saber se o ritmo da construção do que eu caracterizo como uma rede normativa global, que decorre dessa crescente interatividade, será capaz de gerar, ao fim e ao cabo, um instrumento efetivo de contenção do quadro generalizado de crises, mas indiscutivelmente tem havido avanços muito significativos. Se nós tivermos em conta uma perspectiva de processo histórico, isso é evidente sobre qualquer aspecto. Há hoje uma estrutura regulatória da vida social em escala mundial que é muito mais densa, consistente e efetiva do que foi há 30, 50 ou 100 anos, em qualquer aspecto que nós possamos imaginar. Não é por outra razão que a China, para surpresa de muitos analistas, tem feito profissão de fé na defesa do multilateralismo, tendo o governo chinês recentemente reafirmado os compromissos daquele país continental com o acordo climático de Paris e com o acordo nuclear envolvendo o Irã.

Podemos abordar também um caso que pode parecer prosaico e pequeno, mas que tem um efeito simbólico extremamente interessantes, que são as decisões adotadas na semana passada na Arábia Saudita, por meio das quais o novo chefe de governo interferiu de maneira efetiva para que as mulheres possam passar a guiar automóveis e adotou medidas para determinar a detenção de um grande número de lideranças por conta de corrupção. Obviamente, é algo prosaico que as mulheres passem a guiar, mas é preciso lembrar que as mulheres, no mundo ocidental, não votavam até o final da Segunda Guerra Mundial na imensa maioria dos países. No Brasil, até a Constituição de 1988, o homem era o chefe da família, decidia inclusive onde é que o casal iria viver. Portanto, não se pode falar que as mudanças são muito lentas quando, sob uma perspectiva histórica, elas foram de extrema lentidão no mundo ocidental. A corrupção e a disseminação de seu combate é outro tema interessante. A Arábia Saudita é um país de cultura patrimonialista,. Nesse sentido, a corrupção acabava sendo atenuada pela falta de distinção clara, para os membros da casa de Saud, entre o que seria público e o que seria privado. Aparentemente, há uma sinalização de mudança, mesmo que tênue. Assim, de certo modo, a gramática normativa que vai se globalizando passa a ser adotada de maneira mais intensa, progressivamente, mesmo em países mais herméticos.

Pode-se especular com a hipótese de que as crises atuais, evidentemente de enorme relevância, estejam gerando – como expediente de defesa de uma sociedade global que se integrou e em um contexto em que o desenvolvimento científico e tecnológico é a mola mestra por excelência desse processo de integração – uma reação, que se materializa através da construção de redes de proteção que decorrem basicamente da evolução de um quadro normativo que tende à uniformização. Seja pelo igualamento dos direitos nacionais, seja pelo adensamento do conjunto de normas internacionais. É realmente impossível se tratar hoje de qualquer tema do ponto de vista normativo sem se levar em consideração o acervo de normas de direito internacional, tanto aquelas consideradas de *hard law*, como as de *soft law*, produto principalmente da ação das organizações internacionais. Esse quadro normativo e sua efetividade

explicam o êxito, por exemplo, da luta contra o Ebola, que rapidamente acabou com aquilo que ameaçava ser uma epidemia de caráter absolutamente destrutivo.

A significativa velocidade desse fenômeno da configuração de uma ordem jurídica global resulta da conformação de uma sociedade civil internacional, que vai demandando a uniformização de regras de conduta, sem se desconsiderar, obviamente, os grandes e diferentes universos culturais. Vejamos, por exemplo, para se falar de uma situação para a qual todos aqui seremos capazes de avaliar a velocidade desse movimento uniformizador, o processo de reconhecimento jurídico da união homoafetiva. No mundo ocidental, isto ocorreu de forma extremamente rápida. A Irlanda tem hoje um primeiro ministro que não só é assumidamente *gay*, mas que mantém institucionalmente uma união homoafetiva, isto em um país em que até há bem pouco tempo o relacionamento homossexual caracterizava uma prática delituosa. Adotou-se, assim, em curto espaço de tempo, um paradigma normativo que ainda não é global, mas que se vai disseminando em boa parte do mundo, sem que tenha havido propriamente, neste caso, um comando dado pelo multilateralismo, pelo direito internacional.

Portanto, algo está acontecendo em paralelo ao quadro de crises que foi exposto nesta mesa. Trata-se justamente de um fenômeno que nós, na academia, ainda não estamos sabendo entender e explicar, correspondente à estruturação do que eu venho caracterizando como uma rede normativa com propensão à uniformização, que funciona como instrumento de contenção das crises. A crescente interatividade social e a conseqüente formação dessa rede tendem a ter um efeito dissuasório nos conflitos, ou, ao menos, de atenuação de seus impactos. No nosso mundo midiático, se as crises aparecem em um primeiro momento como fatores de grande impacto, de grande preocupação, em grande parte das vezes elas perdem vigor, isto porque, de alguma forma, essas redes de contenção estão funcionando.

Situações de conflito que, em outras épocas, poderiam degenerar em quadros dramáticos, se tornam congeladas. É o caso do Cáucaso, onde o conflito entre

Azerbaijão e Armênia em torno de Nagorno-Karabakh, ou mesmo o da Geórgia com a Rússia, aparentemente estão congelados. Assim como o conflito da Ucrânia com a Rússia por conta da Crimeia. Na África, sempre um continente marcado por uma paisagem generalizada de conflitos, a situação aparenta ser menos crítica do que foi no passado. Há um conflito mais estabelecido no Congo, a Somália tem uma realidade que voltou a se agravar, mas não há um cenário continental de instabilidade

A América Latina, então, não só se apresenta como um continente de paz, mas é hoje um grande cliente da Corte Internacional de Justiça, com vários contenciosos territoriais sendo resolvidos por meio judicial, o que é admirável. Nicarágua e Costa Rica tem três controvérsias submetidas a julgamento; Nicarágua e Colômbia duas, uma das quais acabou de ser julgada. Chile e Peru tiveram seu caso de fronteira marítima recentemente decidido. Bolívia e Chile têm o contencioso em torno do acesso ao mar, que vai a julgamento no ano que vem. Argentina e Uruguai resolveram naquela Corte a questão das papeleiras e o Equador promove contra a Colômbia o primeiro caso de um país contra outro na Corte Interamericana de Direitos Humanos, em clara superação da crise de 2008, quando houve a invasão do território do Equador por forças da Colômbia, para desfecho de ataque a um acampamento das FARC. É um cenário sem precedentes na nossa região. Mesmo nas crises políticas internas dos países da América Latina, não se ouve praticamente falar da presença dos militares, o que é uma grande novidade. Com exceção da Venezuela e da Nicarágua, há crises políticas, mas não necessariamente crises institucionais.

No plano mundial, remanescem como crises muito agudas as situações da Síria e da Coreia do Norte. Curiosamente, são dois casos em que há elementos centrais, o Estado norte coreano e o estado islâmico, o ISIS, que não se enquadram no contexto geral de estruturas institucionais e de poder mais integradas do ponto de vista de um quadro de interatividade internacional. Pelo contrário, caracterizam-se justamente pelo isolamento e, por isso mesmo, pode-se identificar para eles uma perspectiva de risco maior do que nos outros casos.

Sem que se pretenda apresentar aqui uma formulação teórica e analítica acabada, verifica-se um cenário para as crises geopolíticas da atualidade que pode ser comparado com a imagem de um mar muito revolto, mas que convive com certa calma abaixo do espelho de água, onde as correntes, as redes de interconexão normativa de que tenho falado, vão se compondo para minimizar os efeitos da turbulência na superfície. Nós, da academia, estamos devendo um estudo mais aprofundado desse fenômeno contemporâneo. Temos sido capazes de registrar os indicadores de risco, mas não de identificar as razões pelas quais situações potencialmente críticas não estejam se degenerando e provocando o colapso da ordem internacional. Não podemos perder de vista que o mesmo impacto científico e tecnológico que contribui para a percepção do risco está, de alguma maneira, propulsionando, sob a ótica jurídico-normativa, uma dinâmica de produção e disseminação de regras gerais e uniformes.

Essa relação de causa e efeito ditada pelo impacto da evolução do conhecimento científico e do desenvolvimento tecnológico parece ter bastante relevância para a compreensão da dinâmica política do nosso tempo. E ela se apresenta também em outros campos bastante diversos. Tenho sido atraído para o debate que existe atualmente no campo da geologia – que, evidentemente, não tem relação com a reflexão que estamos fazendo aqui –, envolvendo a possível instauração de um nova era geológica, que vem sendo denominada Antropoceno. Para os defensores dessa perspectiva, o Antropoceno se configuraria a partir da identificação de que o impacto generalizado da ação humana, decorrente justamente da evolução na ciência e na tecnologia, já está afetando a geoestrutura do planeta, havendo a presença de marcas geológicas que comprovam essa realidade. Se até do ponto de vista físico, a atuação do ser humano em escala global começa a gerar mudanças de enorme impacto, não é crível que, de alguma forma, não se verifique igualmente o impacto desse processo na reconfiguração da vida social e para a conformação de padrões normativos mais universalizados e abrangentes.

Na medida em que o impacto da ação humana sobre o planeta vai demandando crescentemente soluções que têm que necessariamente ser globais, independentemente de uma conduta voluntarista de Estados e governos, a sociedade tem atuado na construção de caminhos em que se busque extrair de um processo progressivo de uniformização normativa melhores resultados em termos de ação política e mesmo de políticas públicas.

Concluo com uma nota pessoal, em reforço a esse entendimento que procuro formular. No período da Primavera Árabe, o Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia (ISS) constituiu um grupo de especialistas no estudo de processos de transição de regimes autoritários para a democracia para realizar apresentações em diferentes países. Na qualidade de professor da Universidade de São Paulo e escalado para falar sobre a transição brasileira, estive – por conta dessa e de outras iniciativas, em companhia de acadêmicos da Espanha, de Portugal, da Bósnia, da Indonésia, da Europa Oriental – na Tunísia, no Egito, na Turquia e no sul da França, para dialogar com a comunidade árabe instalada em Marselha. Foi uma experiência bem interessante e o que me chamou a atenção no diálogo que mantivemos é que as questões que me faziam sobre o Brasil não eram de natureza política, mas sim de temática essencialmente administrativa. O que se demandava eram explicações sobre o funcionamento do aparelho do estado. Como é que se organiza a divisão de atribuições entre as municipalidades e o governo central, como é que se faz a gestão da tributação, quais as normas e diretrizes de estruturação dos serviços públicos. Aquelas comunidades tinham grande desconfiança dos modelos tradicionais da Europa desenvolvida e consideravam o Brasil sob uma perspectiva de colaboração no campo da cooperação técnica. Ficou muito claro para mim que, em um contexto cultural e social completamente diferente, os problemas, na verdade, eram essencialmente os mesmos. As soluções podiam ser muito parecidas e o diálogo no âmbito da cooperação técnica poderia ser de extrema efetividade.

E é justamente a possibilidade de identificação de um quadro normativo de regência da vida social de feição global, que vai se conformando por um

imperativo lógico, que deve ser mais bem examinada para que possamos obter explicações mais consistentes sobre a dinâmica do mundo contemporâneo.

Fico por aqui, agradecendo a atenção das senhoras e dos senhores.

[Debate]

Professor Pedro Dallari – Universidade de São Paulo:

De maneira muito breve, faço alguns comentários face às questões e aos comentários formuladas.

Em primeiro lugar, eu não gostaria de perder a oportunidade fornecida pela manifestação do Embaixador Sardenberg de mencionar a problemática demográfica. Ela realmente é relevante, mas é importante verificar que, de maneira geral, se tomarmos o conjunto de países do globo, a tendência é de crescimento da população por mais 20 ou 30 anos e, depois, o decréscimo. Inclusive no Brasil. O Brasil deverá ter daqui a 100 anos menos habitantes do que tem hoje; deverá ter 210 milhões pelos cálculos das Nações Unidas contra os cerca de 220 milhões atuais. A bomba populacional, a bomba demográfica pelos cálculos da ONU, está concentrada em duas regiões do planeta: o Subcontinente Indiano e a África Subsaariana. A Nigéria, por exemplo, tem hoje população equivalente à do Brasil, 200 milhões de habitantes, e a perspectiva, segundo a ONU, é que, daqui a 100 anos, tenha 900 milhões. E esse quadro guarda relação com que o Professor Antônio Jorge Ramalho bem observou, que é a falta de escolaridade das meninas, que tem a função social de se dedicar à obtenção de água. Tem-se, aqui, um desafio difícil, mas o fato de que se está diante de um problema que de certa maneira está focado eventualmente facilite a busca de soluções de forma a se reverter essa perspectiva colocada para daqui a 100 anos.

Já a situação do Ártico foi mencionada pelo Embaixador Moreira Lima. Também aqui temos um caso em que há um problema, mas, de certa maneira, uma perspectiva de encaminhamento, já que, sendo área marítima, o Ártico é regido por um dos grandes diplomas do direito internacional, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Isto porque, começa a ter lugar nos Estados Unidos o debate em torno da possibilidade de aquele país vir a aderir à convenção e a nova realidade do Ártico pode vir a se constituir em fator de estímulo a essa adesão.

O Embaixador Moreira Lima também mencionou o problema das drogas e, fazendo uso do mapa da América do Sul que o professor Antônio Jorge Ramalho mostrou, vê-se que a economia da droga é o grande problema da América do Sul e mesmo do Brasil. Se tivermos em conta os problemas sociais, o problema carcerário, o problema da criminalidade juvenil, se considerarmos os dados sobre homicídios, vamos ver que essas situações estão ligadas à economia da droga. O Brasil tem uma população carcerária enorme, 40% da qual em regime de prisão provisória; são em sua imensa maioria pequenos traficantes, ficando clara a necessidade de se tratar esse quadro todo justamente como algo que tem que contemplar medidas de repressão, mas também soluções alternativas. O Uruguai, à sua maneira, buscou uma solução; a substituição de culturas é outra medida que tem que ser buscada; o comprometimento dos países consumidores também. Mas, vejam que de novo, estamos falando de uma situação que é muito grave, mas que é identificável e pode ensejar políticas públicas efetivas na medida em que haja uma conscientização sobre sua dimensão multifacetada.

Quanto ao tema das armas nucleares, vejo que é algo por ora equacionado no relacionamento entre as grandes potências, mas que se converteu em problema por conta da agressividade da Coreia do Norte, um *outsider* nesse clube restrito. Sem dúvida alguma, a postura da Coreia do Norte é o grande desafio da nossa época do ponto de vista de segurança internacional e, aí, há enorme curiosidade em relação a qual vai ser a conduta do governo chinês. A China controla 90% do comércio internacional da Coreia do Norte, na ida e na vinda, tendo-se, portanto, um país que depende de uma única potência e a

forma como a China vai orientar a ação norte-coreana é uma grande incógnita do tempo presente.

Finalmente, não sou capaz de responder à pergunta relativa especificamente à expansão do H1N1, mas constato na ação global da Organização Mundial de Saúde um exemplo importante de fomento de políticas públicas que foram se disseminando globalmente. No Brasil, não há código de saúde estadual ou municipal que não adote como padrão normativo as orientações da OMS. Este é exatamente um campo em que a disseminação de regras e de políticas públicas a partir de uma perspectiva multilateral é efetiva e gera resultados. Com todas as crises que atingem o planeta e que foram descritas nesta mesa, se considerarmos um intervalo de 100 anos, o índice de mortalidade infantil caiu significativamente, a expectativa de vida da população subiu, ou seja, há um quadro global no âmbito da saúde pública que é incomparavelmente melhor do que o que se tinha antes, sob qualquer perspectiva. Isso não pode ser ignorado e ajuda a entender como o multilateralismo é muito importante no processo de integração normativa que vai se verificando globalmente, seja por indução do direito internacional, seja por uniformização dos direitos nacionais, sempre por demanda de uma sociedade cada vez mais conectada.