

O novo sistema internacional

Hélio Jaguaribe¹

O mundo pós-Guerra Fria

Após a implosão da União Soviética e o fim do comunismo nos seus satélites europeus, o sistema internacional é marcado por um facto óbvio: os Estados Unidos são a única superpotência. A ideia inicial, avançada pelo presidente Bush, de que o resultado do fim do comunismo internacional seria a criação de uma nova era, marcada pela paz pela e pela harmonia universais, não tinha, obviamente, consistência. Expressava, na verdade, o mito americano de que o comunismo era a causa de todos os problemas internacionais e que, com a sua supressão, o «mundo livre» cumpriria, harmoniosa e pacificamente, as suas potencialidades positivas. Era igualmente uma forma de os Estados Unidos, enquanto superpotência, reafirmarem, e reassegurarem, a sua intenção de só intervirem consensualmente – e não unilateralmente – na cena internacional.

Poucos anos após a queda do Muro de Berlim e a dissolução da União Soviética em vários países, com a Rússia a receber a parte de leão do legado, a situação internacional começou a exhibir as características do pós-Guerra Fria. Para além disso, várias áreas de turbulência em África, na antiga Jugoslávia, no sempre turbulento Médio Oriente, tornaram claro que o sistema internacional não é auto-ajustável e que na falta do controle, mesmo que relativo, que no regime bipolar precedente cada superpotência exercia na sua área de domínio ou influência, o mundo seria exposto a conflitos contínuos, que as Nações Unidas, por falta de recursos (não recebendo os meios necessários dos Estados membros), não poderiam prevenir ou solucionar.

Por outro lado, dadas as novas condições e a relativa impotência das Nações Unidas, os Estados Unidos começaram a exercer, de forma crescentemente unilateral, um controlo do mundo, praticado em nome da «comunidade internacional», alegadamente em defesa da democracia e dos direitos humanos, para além de promoverem os seus próprios interesses nacionais.

Apesar de serem a única superpotência e de possuírem uma supremacia económico-tecnológica e militar incomparável a qualquer outro país, os Estados Unidos não têm condições para exercer uma unipolaridade efectiva, apesar de frequentemente o procurarem.

¹ Decano, Instituto de Estudos Políticos e Sociais, Rio de Janeiro.

Como Samuel Huntington sublinhou², o actual regime mundial não pode ser classificado como unipolar, mas sim como um regime com aspectos especiais, que podemos designar por «unimultipolaridade». A unimultipolaridade caracteriza-se pelo facto de os Estados Unidos deterem um poder genérico de vetar propostas internacionais ou qualquer coisa que afecte os seus interesses vitais; por outro lado, o sucesso de qualquer iniciativa internacional importante depende inteiramente da participação americana. Finalmente, caracteriza-se também pelo facto de os Estados Unidos terem uma margem de manobra considerável para a intervenção unilateral em questões internacionais, apesar de dependerem, em questões importantes, de um apoio mínimo de outros países, como a França e a Alemanha, para além do apoio, quase automático, da Grã-Bretanha.

O regime unimultipolar em vigor possui, necessariamente, um carácter transitório. Na sequência do colapso da União Soviética, os Estados Unidos têm uma grande, mas não irrestrita, capacidade de intervenção unilateral na cena internacional. Nas próximas décadas, ou esta ordem mundial se consolida numa inquestionável unipolaridade americana ou se transforma num sistema efectivamente multipolar.

Limites à unipolaridade

Duas circunstâncias particulares impedem os Estados Unidos, no momento, e apesar do seu estatuto de única superpotência, de alcançarem o nível de unipolaridade. Internamente, a sociedade e as instituições norte-americanas não estão preparadas para dirigir um império mundial e os cidadãos americanos recusam assumir os sacrifícios financeiros e pessoais para tal necessários. Internacionalmente, apesar da invencível supremacia económica, tecnológica e militar, os Estados Unidos, dadas as restrições internas, enfrentam uma resistência suficiente por parte de vários poderes que os impedem de exercer uma gestão unipolar do mundo.

Os Estados Unidos são uma democracia de massas, apesar de sujeitos a um elevado grau de controle oligárquico. Os impérios mundiais, da Mesopotâmia, do Antigo Egipto e de Roma aos impérios ibéricos da Renascença, ao recente império Britânico, foram constituídos e dirigidos por regimes autoritários, apesar de, no caso britânico, sob a aparência (e com as restrições daí decorrentes) de uma democracia aristocrática. A juntar ao significativo declínio do poder relativo do Reino Unido depois da Primeira Guerra Mundial, foi uma democracia de classe média, com Gladstone, transformando-se progressivamente numa democracia de massas (Atlee), que tornou insustentável a continuação do império Britânico.

No caso dos Estados Unidos, para além das restrições sócio-económicas que derivam do regime, a importante ética protestante residual que se continua a manifestar no povo americano torna inaceitáveis para consumo público formas violentas ou malévolas de coerção, sem as quais, por vezes, não é possível preservar um sistema imperial. Mais do que qualquer outra coisa, foram as imagens que passaram na televisão americana de uma pequena vietnamita,

² Cf. Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Cap. 1, Touchstone Books, Londres, (1996), 1998 e «A Superpotência Solitária», in *Política Externa*, Vol. 8, N.

nua e aterrorizada, a fugir de uma bomba de napalm que levaram os americanos a oporem-se à continuação da intervenção militar naquele país.

Apesar da incomparável supremacia económica, tecnológica e militar americana, esta resistência provou ser suficiente, tanto por si mesmo como pelas restrições internas que rodeiam os Estados Unidos, atrás referidas, para retirar ao país a oportunidade de um confronto preventivo directo com os maiores opositores à sua hegemonia.

Sem aprofundar esta questão excessivamente, vale a pena sublinhar três dos seus aspectos mais importantes. Dois deles estão directamente relacionados com as limitações internas que a elite do poder americano enfrenta em cada tentativa de exercer a hegemonia mundial. O primeiro diz respeito à necessidade de transmitir ao público americano uma imagem de legitimidade nas intervenções externas dos Estados Unidos. As intervenções delegadas pelas Nações Unidas (Koweit) têm imediatamente essa legitimidade. Algumas intervenções recentes dos Estados Unidos, porém, não tiveram o apoio das Nações Unidas e só não tiveram a sua condenação devido ao poder de veto americano. Para compensar, a legitimidade conferida pela NATO pode ser uma segunda escolha útil. Na sua ausência, no entanto, a oposição expressa dos europeus, sobretudo de países como a França e a Alemanha, tem um efeito inibidor.

O segundo aspecto que restringe fortemente uma unipolaridade americana indiferente é o facto de, em muitas circunstâncias, a intervenção unilateral ter de ser exercida de forma malévola ou violenta, o que provocaria uma forte oposição doméstica. A prática internacional da violência por parte dos Estados Unidos, para além de requerer (aos olhos das instituições americanas e das sensibilidades morais do público) aspectos formais de legitimidade, necessita de uma prévia «demonização» do país e/ou do líder do alvo de agressão, como é o exemplo típico de Sadan Hussein.

O terceiro factor restritivo ao exercício de uma total unipolaridade por parte dos Estados Unidos é a necessidade estratégica e táctica de prevenir a formação e consolidação de perigosas coligações «anti-hegemónicas». Os Estados Unidos detêm uma incontestável superioridade económico-tecnológica e militar sobre qualquer outro país, e particularmente nos casos da China, da Índia, do Irão ou do Iraque. A formação de uma coligação anti-hegemónica entre estes países, mesmo que não todos, apesar de não alcançar, nas presentes condições, um ponto em que exceda o poder americano, assumiria graves proporções e requereria da parte dos Estados Unidos um esforço e sacrifício incomparavelmente maiores do que o exigido pela Segunda Guerra Mundial, devido, entre outros factores, à possibilidade de um conflito nuclear generalizado.

Nas condições actuais, os países acima referidos são todos contra a hegemonia americana e todos têm uma igual aspiração a ver reduzida a área de predominância e influência americana. No entanto, estes países não têm relações cooperativas entre si; de facto, «competitivas» ou

mesmo «antagonistas» são melhores qualificativos. Neste contexto, os Estados Unidos procuram evitar o exacerbar do anti-americanismo destes países, que poderiam levá-los a ultrapassar divergências recíprocas e a juntarem-se contra aquele país.

Margem de intervenção

Aspectos gerais

Dentro das limitações internas e externas mencionadas, os Estados Unidos ainda têm uma considerável margem de intervenção. Para analisar esta questão, é necessário ter em consideração dois pontos de vista: primeiro, em termos dos principais objectivos da política internacional dos Estados Unidos e, em segundo lugar, os meios à sua disposição para alcançar esses objectivos.

O que é por vezes designado por «império americano» é algo muito diferente dos impérios tradicionais, do Romano ao Britânico. Estes caracterizavam-se não só pela submissão efectiva das áreas sob controle ou domínio à soberania metropolitana mas também pela submissão formal. Autoridades nomeadas pela metrópole como pró-cônsul, governador e vice-rei exerciam, com o necessário apoio militar, um poder efectivo nas províncias ou colónias do império. Os habitantes destas regiões, em compensação, gozavam de determinados benefícios conferidos pelo império, que foram desde, no caso romano, a instituição de um sistema jurídico racional e justo, regulado pela *jus gentium* e supervisionado pelo *praetor peregrinas* – o édito de Caracala, estendendo a cidadania romana a todas as províncias – ao estatuto de cidadão britânico, com os direitos correspondentes de cidadania (diferentes dos conferidos pela cidadania do Reino Unido) aos súbditos da Commonwealth.

A autoridade dos Estados Unidos no sistema internacional não é exercida através da imposição formal da soberania americana nos territórios e sobre as pessoas a ela sujeitas. O «império» americano não é um império, é um campo, no mesmo sentido de campo magnético ou de campo de gravidade. É um campo no qual se exercem múltiplos condicionamentos – económicos, tecnológicos, culturais, psicológicos, políticos e militares – provenientes dos Estados Unidos, sem prejudicar a continuidade da soberania nominal dos países abrangidos por este campo. Sempre que possível, os Estados Unidos procuram influenciar a escolha dos governos locais. Mas não é essencial, no entanto, para o domínio americano, que os líderes das «províncias», cujas instituições domésticas continuam a existir, sejam indicados por Washington ou com ela marcadamente alinhados. O sistema de condicionamentos opera independentemente da vontade dos líderes dessas áreas, formalmente independentes mas sujeitos ao domínio americano, gerando constrangimentos que seriam extremamente caros ou simplesmente impossíveis de ignorar.

Em caso de obstinação ou actos de flagrante desafio, os Estados Unidos têm capacidade para exercer pressões directas fortes e, de acordo com as circunstâncias, adoptam (particularmente em casos de terrorismo internacional) uma política pensada para transformar o país ou líder em

questão em pária internacional (Kadafi, Hussein) e lançam uma campanha de «demonização» do país ou do seu líder perante a opinião pública americana e mundial.

Os Estados Unidos têm três tipos principais de objectivos na cena internacional, relacionados, respectivamente, com o poder americano, a expansão da sua economia e a disseminação dos seus valores e instituições.

Poder militar

O objectivo de preservar, reforçar e expandir o poder nacional americano a nível internacional é, compreensivelmente, o mais importante dos três. Tendo conseguido ser, sem recorrer à guerra, a única superpotência, os Estados Unidos dão a prioridade máxima à preservação e à consolidação deste estatuto. Para alcançar este fim, consideram essencial satisfazer dois requisitos: a) manter o controle sobre a Eurásia e b) evitar a proliferação de armas nucleares, tendo particularmente em vista assegurar que nenhum poder relevante (para além do facto consumado que é a Rússia) alcance uma capacidade nuclear crítica e que nenhum país proscrito ou de pouca confiança tenha os meios de infligir danos sérios em território americano.

Como Zbigniew Brzezinski³ salientou, a vasta massa continental que se estende da Península Ibérica ao Mar do Japão, em conjunto com as ilhas japonesas, é a zona-chave do mundo, garantindo a quem a controla o controle sobre o mundo. Mesmo não controlando completamente a Eurásia, nem na sua totalidade, os Estados Unidos conseguiram alcançar os seguintes objectivos nesta região:

- manter uma estreita aliança militar, sob comando americano, com a Europa e o Japão;
- manter uma activa relação de cooperação económica com a Rússia, evitando, por um lado, qualquer crescimento de sentimentos anti-americanos e, por outro, qualquer declínio dos preconceitos russos em relação à China e logo impedindo a formação de uma coligação anti-hegemónica entre os dois países;
- manter relações de cooperação económica e tecnológica com a China, ligando o desenvolvimento chinês à cooperação americana e evitando a formação de coligações anti-hegemónicas com a Rússia e o Japão;
- manter relações de cooperação com a Índia, impedindo-a de formar uma coligação anti-hegemónica com a China.

A Europa é a chave da preservação do sistema de supremacia americano e daí a importância estratégica que a manutenção da Aliança Atlântica e do seu braço militar – a NATO – tem para os Estados Unidos. O fim da Guerra Fria e a implosão da União Soviética tornaram particularmente difícil preservar a NATO, expressamente criada como organização de defesa contra um inimigo – a União Soviética – que deixou de existir.

³ Cf. Zbigniew Brzezinsky, *The Great Chessboard*, Nova Iorque, Basic Books, 1997.

Está para além dos limites deste estudo desenvolver uma análise detalhada das condições e circunstâncias que garantiram a continuação da NATO. Pode mencionar-se, entre outros factores importantes, a radical oposição britânica à dissolução ou a qualquer enfraquecimento da NATO, sendo a aliança com os Estados Unidos mais importante para a Inglaterra do que os seus laços com a Europa. Deve-se igualmente mencionar o subjacente receio europeu da Rússia e da provável recuperação, num futuro não muito distante, do seu poder nacional. Um terceiro factor é o facto de a França ainda não ter encontrado numa órbita exclusivamente europeia formas ou mecanismos de compensação para o crescente desequilíbrio resultante da inferioridade da sua economia e do seu estatuto internacional por comparação à Alemanha reunificada. Finalmente, deve referir-se que os europeus não possuem um sistema de defesa actualizado e que se confrontam com múltiplas dificuldades e atrasos inevitáveis nas suas propostas de adoptar esse sistema de defesa. No momento, como a crise na antiga Jugoslávia tornou tão claro, precisam de usar a NATO para lidar com este tipo de problemas.

No que diz respeito à preservação da sua superioridade nuclear, os Estados Unidos reconhecem que é necessário tomar em consideração a manutenção pela Rússia, apesar de em condições muito insatisfatórias, do grosso do arsenal da antiga União Soviética. Não consideram particularmente perigoso o modesto sistema nuclear da Inglaterra e da França, mas estão a fazer todos os esforços para evitar a proliferação de armas atómicas, apesar de não terem conseguido evitar o desenvolvimento nuclear chinês. É a preocupação com a já existente expansão de armas nucleares, nalguns casos já com uma massa crítica disponível (Rússia) ou alcançável em poucas décadas (China) e, noutros, sujeita ao aventureirismo selvagem de certos líderes, que está a levar os Estados Unidos a regressar, sob condições muito diferentes, ao antigo projecto de Reagan de proteger o país com um sistema credível de intersecção de mísseis. Este projecto é altamente contestado pela Rússia, que considera, e com razão, que a instalação deste sistema, para além de violar acordos nucleares já firmados, tornaria os Estados Unidos militarmente invulneráveis e consolidaria definitivamente a hegemonia mundial americana.

As preocupações americanas com a preservação internacional da sua supremacia de poder, para além das políticas e medidas já referidas, levaram os Estados Unidos a prestar particular atenção aos poderes regionais. Assim, procuram identificar, tanto quanto possível, nas principais regiões do mundo, os respectivos poderes dominantes locais e o poder secundário com mais probabilidade de disputar a primazia regional.

Numa perspectiva americana, os poderes regionais e os respectivos contendores são, na Europa, a França e a Alemanha, aliados mas em competição pela supremacia, com a Grã-Bretanha a participar na contenda; no ocidente da Eurásia, a Rússia, com a Ucrânia como adversário; no Extremo Oriente, a China, com o Japão como contendor; na Ásia do Sul, Índia e Paquistão; e na América do Sul, Brasil e Argentina.

Neste contexto, a política americana é cuidadosamente dupla. Por um lado, procura garantir o apoio do poder dominante, para que actue como elo local da cadeia americana de influência,

usando incentivos materiais e honorários para alcançar este fim. Por outro lado, alimenta a presente ou potencial oposição do poder secundário, usando os mesmos recursos, com vista a reduzir a capacidade de acção e de liderança do poder local dominante.

Poder económico

A supremacia económica americana deriva do facto de, para além da marcada superioridade tecnológico-económica, o país beneficiar de condições particularmente vantajosas geradas pelo processo de globalização. A superioridade económica dos Estados Unidos, em comparação com qualquer outro país, é abissal. Exibindo o maior PIB mundial, que representa cerca de um quarto do PIB mundial, os Estados Unidos também têm uma considerável superioridade tecnológica e de gestão, controlando os sectores de alta tecnologia da economia e tendo, em média e nos mais importantes sectores, uma competitividade significativamente maior do que os outros países. Deve-se acrescentar que este formidável sistema produtivo e comercial é operado por uma rede de multinacionais que dominam o mercado mundial. Por outro lado, as condições sócio-culturais dos Estados Unidos favorecem a existência e a expansão, no mercado interno, de um grande número de pequenas companhias com uma grande capacidade de inovação tecnológica, que fornecem o mercado com um sem-fim de novas tecnologias produtos.

Esta superioridade marcadamente tecnológico-económica dos Estados Unidos, como já foi referido, é particularmente favorecida pelo processo de globalização. Este processo – cujas origens remontam à revolução mercantil, seguindo-se a revolução industrial – não é resultado da iniciativa de um qualquer país, incluindo os Estados Unidos, ou de um qualquer grupo económico. Resultou do efeito agregado da revolução tecnológica das últimas décadas do século XX, que incorporou todo o mundo num sistema de intercomunicação imediata e estreita interdependência, tanto em termos do fornecimento de bens e serviços provenientes, e com destino a, qualquer local do mundo, como em termos, de forma ainda mais significativa, dos movimentos financeiros quase instantâneos de muitos milhares de milhões de dólares. Dentro das condições geradas pelo processo de globalização, a superioridade marcadamente tecnológico-económica dos Estados Unidos e das suas multinacionais faz com que este processo corresponda cada vez mais a uma americanização geral da economia mundial.

É nestas condições que os condicionamentos económicos e tecnológicos regulados e manipulados pelos Estados Unidos são particularmente eficazes, tanto através de uma acção directa americana como através de agências internacionais concebidas e estruturadas de forma consistente com esses condicionamentos, como a Organização Mundial do Comércio, o Banco Mundial ou o Fundo Monetário Internacional. Estes condicionamentos obedecem à lógica neoliberal, que leva à super-competitividade internacional e à instituição de novas regras do jogo que, em conjunto, favorecem fortemente a economia e as multinacionais americanas, particularmente em detrimento de países com economias menos desenvolvidas e menos competitivas. Estes são confrontados com a necessidade de escolher: abrem os seus mercados internos a uma invasão de bens e serviços oferecidos pelas multinacionais, com a

eliminação da capacidade produtiva autóctone e a decrescente capacidade operacional de controle sobre as suas próprias economias, transformando-se em meros segmentos do mercado mundial, ou insistem na prática de um proteccionismo tradicional, gerando um crescente atraso tecnológico e sujeitando-se, em nome do comércio livre e dos princípios democráticos, a sanções intoleráveis por parte das agências internacionais e dos próprios Estados Unidos.

Poder cultural

O poder cultural dos Estados Unidos é frequentemente desvalorizado e considerado apenas em termos dos seus aspectos científico-tecnológicos. É certo que durante o século XX a produção científica se mudou, a um ritmo sempre crescente, da Europa para os Estados Unidos. Talvez ainda mais significativo seja a concentração nos Estados Unidos da capacidade tecnológica e de inovação nesta área. Apesar desta predominância, a influência cultural dominante dos Estados Unidos a nível da «cultura pop» e do *American way of life* não é menos evidente, com o cinema americano a exercer a este respeito um efeito multiplicador imensurável. Um efeito que é também auto-multiplicador, no sentido que os ecrãs do mundo, com poucas exceções, apenas passam filmes americanos, de distribuidoras igualmente americanas.

A imensa e poderosa disseminação dos valores e estilos culturais americanos tem um efeito correspondente na configuração dos valores e estilos de vida de outras culturas do mundo. Sem entrar em demasiados detalhes numa questão tão importante, podem sublinhar-se apenas três dos seus mais importantes efeitos. O primeiro diz respeito ao facto de a modernidade e a modernização, particularmente do ponto de vista da juventude de praticamente todos os países do mundo, serem vistas como equivalentes a um processo de americanização e como algo que resulta desse processo. Instituições e procedimentos americanos, como a democracia, a economia neoliberal, o individualismo super-competitivo, o consumismo ilimitado, são vistos como universalmente desejáveis. Finalmente – o que tende a gerar consequências desastrosas – espalha-se a convicção em todas as nações e em todas as classes sociais de que o *American way of life* e o seu alto e irrestrito consumismo são universalmente acessíveis desde que se adoptem instituições e procedimentos americanos.

Consequências internacionais

As enormes escala e intensidade do impacto americano no mundo está a produzir efeitos profundos e variados. Entre as inumeráveis consequências deste impacto, três devem ser sublinhadas como particularmente importantes: a primeira diz respeito à imagem que os Estados Unidos têm de si próprios e das suas acções internacionais; a segunda à estratificação; e a terceira aos seus efeitos sócio-económicos reais.

Auto-imagem da América

Os americanos não vêem o seu país como um poder imperial e não aspiram a tal. Estão plenamente conscientes e orgulhosos de que são a única superpotência e pretendem preservar

e consolidar esta posição. Para muitos, incluindo um número significativo de membros do Congresso e do Executivo, esta posição confere unipolaridade aos Estados Unidos, o que acarreta a obrigação de desempenhar um papel regulador nas questões internacionais, que pode, e em princípio deve, substituir o trabalho das Nações Unidas, de forma mais eficiente e internacionalmente mais benéfica.

Os americanos vêem o seu país como uma potência benigna – o que, tendencialmente, até é – que procura contribuir para a paz mundial, a democracia, a defesa dos direitos humanos e do comércio livre. A super-competitividade da economia americana garante-lhe um acesso vantajoso a todos os mercados que não estejam sujeitos a um regime proteccionista, o que leva o país a defender activamente o comércio livre. Do ponto de vista americano, é justo que o mais competitivo domine e a competitividade traduz-se em benefícios para os consumidores de todos os países do mundo.

A visão que os americanos têm de si próprios e do seu papel no mundo, genuinamente positiva, é verdadeira a curto prazo, tanto para o normal cidadão da rua, imerso na sua vida do dia-a-dia, como para os líderes políticos, condicionados pela curta duração dos seus mandatos. Os grandes pensadores, como, entre outros, Brzezinski e Huntington, têm uma visão histórica do seu país, o que os leva, por um lado, a terem consciência da natureza temporária de todas as hegemonias, desde a Romana à Britânica, até à presente hegemonia americana. Partilham, no entanto, a auto-imagem favorável que os americanos têm do seu país e da sua acção internacional. Desta conjugação de consciência histórica e autocomplacência surge a interessante ideia de que os Estados Unidos serão, historicamente, a última superpotência. A hegemonia americana, apesar de não ser unipolar, contribuirá para a universalização da democracia e do respeito pelos direitos humanos e para uma progressiva modernização do mundo, generalizando padrões de vida mais altos em todas as nações e instituindo, assim, uma era de prosperidade e paz universais⁴.

Estratificação do poder mundial

A supremacia americana e o regime de unipolaridade, visto em termos da estratificação do poder mundial, leva a uma diferenciação do mundo em três níveis: a) o nível dos países dominantes, b) o nível dos países resistentes, e c) o nível dos países condicionados ou dependentes.

Os Estados Unidos são actualmente, estritamente falando, o único país totalmente soberano. Têm poder de veto, não somente no ritual do Conselho de Segurança, mas também a nível prático, em qualquer deliberação internacional importante para os, ou conflitual em relação aos, interesses vitais americanos. Os Estados Unidos são, ainda, um parceiro indispensável em qualquer iniciativa internacional mais importante que se queira frutuosa. São militarmente invulneráveis, tendo simultaneamente a capacidade de intervir, de forma efectiva, em qualquer ponto do mundo. Como já foi mencionado, os Estados Unidos, por causa de inibições

⁴ Cf. Samuel Huntington, *op. cit.* Cap. V e Zbigniew Brzezinski, *op. cit.*, «Conclusion».

domésticas e de uma eficiente resistência internacional, não possuem um efectivo poder unipolar. As suas acções internacionais são sujeitas aos requisitos de legitimidade dependentes da aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas e, em último caso, dos países europeus, particularmente da França e da Alemanha, para além do quase automático alinhamento da Grã-Bretanha.

Esta circunstância, juntamente com o próprio peso da União Europeia, garante aos países europeus o estatuto de co-participantes com os Estados Unidos, se bem que em menor grau, a nível do poder dominante. Neste nível, também em menor grau, o Japão co-participa igualmente, em virtude da sua posição como segunda potência económica-tecnológica mundial e pelo facto de os Estados Unidos dele dependerem para manter a sua influência no Extremo Oriente.

O segundo nível da estratificação do poder mundial é ocupado pelos países que estão em posição de resistir à supremacia americana mas não de a contestar. Esta é a posição típica de países como a China. A Rússia, a Índia e o Irão também estão, embora em menor grau, neste nível. O Iraque, se conseguir ultrapassar a sua tradicional rivalidade com o Irão, que conduziu a uma dura guerra entre os dois países, pode ter acesso a este nível, como jogador de apoio do seu antigo inimigo. O Brasil, no âmbito do Mercosul, se conseguir consolidar esta união e ultrapassar a sua actual política de dependência financeira internacional, também pode ter acesso ao nível dos países resistentes.

O terceiro nível da estratificação internacional do poder é constituído pelos países condicionados ou dependentes, onde se inclui o resto do mundo. Este nível é ocupado principalmente por países sujeitos à lógica tecnológico-económico do sistema euro-nipónico-americano, sem opções individuais relevantes. Neste nível estão alguns países asiáticos dependentes, de diferentes formas, da China, sendo a Coreia do Norte o caso mais típico. A ocupar uma singular posição neste nível está um pequeno e muito desenvolvido país, a Suíça, que prefere não aderir à União Europeia, o que lhe daria maior participação internacional mas lhe retiraria a sua assumida neutralidade.

Efeitos sócio-económicos

O processo de globalização que se estende rapidamente através do mundo, no quadro do regime de estratificação do poder já mencionado, produz efeitos sócio-económicos extremamente variados. Esses efeitos são condicionados, por um lado, pelo nível de poder internacional em que se situa um país. Para os países localizados no nível dependente, por outro lado, esses efeitos variam consoante o país consegue alcançar uma posição satisfatória no mercado internacional como exportador de produtos primários, ou se permanece um país industrializado sub-competitivo.

Os países situados no nível dominante conseguiram um alto grau de desenvolvimento, têm níveis de vida satisfatórios mesmo se, como é o caso da União Europeia, apresentam um desemprego excessivo, e mantêm relações económicas, culturais e políticas

internacionalmente equilibradas. Estas características estão presentes na íntegra no caso dos Estados Unidos, cujos contínuos défices de comércio externo, tolerado em benefício dos consumidores domésticos e da lógica das suas multinacionais, são amplamente compensados pelo enorme fluxo de lucros e juros e, no extremo, pela capacidade auto-constitutiva das suas próprias reservas financeiras. No caso dos países europeus, a União Europeia garante-lhes protecção internacional e interna, muito compensadora em relação às restrições à soberania nacional que advêm da mesma União.

A situação dos países situados no nível de resistência é mais complexa e variada. Fundamentalmente, os países deste nível têm um maior leque de opções do que os países dependentes e uma margem de autonomia nacional que naqueles está ausente. Esta margem de autonomia, por seu lado, permite-lhes promover o seu próprio desenvolvimento com um significativo grau de independência relativamente aos países dominantes. As oportunidades deste nível, no entanto, requerem um esforço de desenvolvimento nacional considerável e consistente, que necessita de ser posto em prática rapidamente. O nível de resistência tem um horizonte comparavelmente pequeno. Se os países não conseguirem atingir um nível satisfatório de desenvolvimento nas próximas décadas, será difícil que o consigam alcançar na segunda metade do século XXI, e passarão a uma posição de dependência. Este é, claramente, o caso da China, mas também da Rússia, em termos da sua necessidade de ultrapassar rapidamente as condições caóticas do pós-comunismo e, no caso do Irão, em termos da necessidade de ultrapassar o dogmatismo islâmico e de se transformar numa sociedade moderna.

Os países situados no nível da dependência, e que são a grande maioria dos Estados do mundo, apresentam uma grande variedade de situações, dependendo do seu nível relativo de desenvolvimento e das estatísticas demográficas. Como já foi mencionado, um pequeno e altamente desenvolvido país como a Suíça pode conseguir condições vantajosas sem pertencer formalmente ao nível dominante. Países subdesenvolvidos com uma pequena população que conseguirem, porém, colocar os seus produtos primários no mercado internacional numa base satisfatória, como a Costa Rica, também têm condições relativamente favoráveis. Mas este nível é muito desfavorável para países subdesenvolvidos com grande população, como a Indonésia e a Nigéria, ou para países com grande população, predominantemente industriais mas com sistemas produtivos pouco competitivos, como o Brasil. Este último país, como veremos a seguir, encontra-se numa situação intermédia entre os níveis de resistência e de dependência. O seu estatuto final dependerá, internamente, da sua capacidade para superar a actual dependência do sistema financeiro internacional e, externamente, da consolidação do Mercosul e da sua expansão para o resto da América do Sul, resistindo à absorção na ALCA.

Tendências de evolução

Aspectos gerais

O actual sistema internacional e a sua estratificação de poder em três níveis garante pouca estabilidade. Há uma instabilidade inerente no estatuto de unimultipolaridade dos Estados Unidos, que tende, nas próximas décadas, a transformar-se numa unipolaridade efectiva ou numa nova multipolaridade. A instabilidade está presente no estatuto dos países localizados no nível de resistência, como é, claramente, o caso da China. Este país, ou consegue alcançar, até meados do século, uma equivalência com os Estados Unidos ou vai passar para uma relação de dependência, numa situação de considerável crise e turbulência. Muitos países agora situados no nível da dependência, por seu lado, demonstram, tanto interna como externamente, sinais de extrema instabilidade, como é claramente patente nos casos de África e da Indonésia mas também, nas suas próprias condições, no caso do Brasil. As numerosas populações destes países não são compatíveis com um subdesenvolvimento recalcitrante e uma contínua situação de dependência internacional. Se não se desenvolverem nas próximas décadas, estes países torna-se-ão explosivos centros de turbulência internacional.

A instabilidade do actual sistema internacional tende a produzir grandes modificações nas próximas décadas, em três grandes níveis histórico-sociais, que se podem descrever como a) económico-social, b) internacional e c) civilizacional.

Estes níveis correspondem a processos com diferentes duração e velocidade. O nível económico-social corresponde a fenómenos que já se sentem, resultantes da inviabilidade interna e externa da maioria dos países situados no nível de dependência. Estes fenómenos ocorrem a grande velocidade, num relativamente curto espaço de tempo. O nível internacional diz respeito à configuração da nova ordem mundial que resultará das mudanças na actual situação unimultipolar. Os processos correspondentes desenvolvem-se a médio prazo e os seus efeitos tendem a materializar-se a partir de meados do século XXI. O nível civilizacional corresponde aos processos de longo prazo. Consiste na formação gradual de uma civilização planetária através da fusão de elementos provenientes das civilizações actualmente existentes, que exhibirá distintas características em cada um dos ramos originais.

Nível sócio-económico

Como foi referido por Aldo Ferrer⁵, o actual processo de globalização constitui a terceira via de um fenómeno cujas origens remontam às descobertas marítimas do século XV e da subsequente revolução mercantil. A segunda vaga de globalização ocorreu com a revolução industrial e a terceira, a actual, resulta da revolução tecnológica dos nossos tempos.

O processo de globalização foi adquirindo crescentes proporções, tanto em termos de expansão geográfica como em termos da sua intensidade, à medida que foi passando de um estágio para outro. Nos três estádios, este processo foi marcado pela assimetria –

⁵ Cf. Aldo Ferrer, *História de la Globalización*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996

geometricamente crescente – dos seus efeitos. O mundo asiático do século XV exibiu um nível civilizacional igual ou superior ao do Ocidente. Com a revolução mercantil, o mundo ocidental começou a ter uma vantagem económica de cerca de dois para um na sua relação com o mundo asiático. Com a revolução industrial esta vantagem aumentou para dez para um. Com a presente revolução tecnológica, chegou aos sessenta para um⁶.

Os efeitos desta extraordinária assimetria são muito desestabilizadores para os países subdesenvolvidos. Estes exibem grandes diferenças, entre outras razões consoante são países de antigas grandes civilizações, como a Índia e a China, de cultura ibérica, como a América Latina, ou se estão ainda em fase pré-nacional, como é o caso de África. Apesar das profundas diferenças existentes entre estes países, o subdesenvolvimento presente em todos eles expressa os efeitos da profunda assimetria provocada pelo processo de globalização⁷. Para além de ter aumentado exponencialmente a diferença de nível entre países desenvolvidos e países subdesenvolvidos – o PIB *per capita*, no caso de África, é de cerca de 500 dólares, contra os 30 mil dos países mais desenvolvidos – a terceira, e actual, onda de globalização faz com que as massas do mundo subdesenvolvido, através da televisão e de outros meios de comunicação, tenham um contacto imediato com o mundo próspero, incluindo as ilhas de prosperidade existentes dentro dos próprios países pobres, gerando efeitos particularmente desestabilizadores, particularmente em países com uma população muito vasta.

A entrada de países subdesenvolvidos no sistema económico-tecnológico euro-nipónico-americano acarreta constrangimentos importantes ao seu desenvolvimento, particularmente a nível social, e gera expectativas totalmente irrealistas geradoras de frustrações que se expressam em todas as formas de violência e de aumento das taxas de criminalidade. Estes países caminham rapidamente para um estado de ingovernabilidade, como já se pode observar em África, na Indonésia e na região andina da América do Sul. Mesmo no Brasil, apesar da estabilidade do regime democrático, do relativo alto nível médio do país (5 mil dólares *per capita*) e dos importantes sectores *high-tech* que tem, os efeitos perturbadores gerados, particularmente pelo Movimento dos Sem-Terra, são extremamente desconcertantes.

Não é objectivo deste breve estudo qualquer tentativa de análise mais detalhada das condições dos países do nível de dependência. Cabe apenas sublinhar, em relação ao processo assimétrico, que superar o subdesenvolvimento requer, entre outras condições, equilíbrio nas balanças comercial e de pagamentos para permitir o crescimento económico, cabendo a instituições como o Banco Mundial e o FMI facilitar este processo.

⁶ Cf. Osvaldo Sunkel e Pedro Paz, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, México, Siglo XXI, 1970 e Jadish Bhagwati, *The Economics of Underdevelopment*, Nova Iorque, Magraw-Hill, 1966

⁷ O subdesenvolvimento dos países do Terceiro Mundo não se deve unicamente – muitas vezes nem sequer principalmente – aos efeitos desta assimetria. De uma forma geral, a assimetria é a origem histórica do subdesenvolvimento, particularmente no caso da Ásia. No século XX, especialmente na segunda metade, países como o Brasil, até aos anos setenta, e a Coreia do Sul, mais recentemente, conseguiram superar os efeitos da assimetria. Importante factor da perpetuação do subdesenvolvimento tem sido o custo excessivo das elites locais em relação ao *surplus* gerado pelas suas sociedades, como é o caso notório de África.

Nível civilizacional

A civilização Ocidental⁸ começou a exibir, desde o final do século XIX e num processo que se acelerou após a Primeira Guerra Mundial e ainda mais depois da Segunda, características diferenciadoras em relação à tradição anterior. Pode-se usar o termo *Civilização Ocidental Tardia*, tal como a civilização clássica, depois de Constantino, ficou conhecida como *Civilização Clássica Tardia*. A cristianização do mundo clássico, com Roma a abandonar as suas convicções religiosas anteriores, levou a mudanças profundas no mundo antigo que, a longo prazo e com grandes vicissitudes, deram lugar, após a desintegração do Império Carolíngio, à emergência da civilização ocidental.

A crescente laicização da civilização ocidental, a crise dos valores transcendentais, com Nietzsche e os seguintes, e a substituição *de facto*, mesmo que não abertamente, da crença em Deus pela crença na ciência e tecnologia como base da cosmovisão ocidental fizeram da civilização de hoje algo muito diferente da tradição precedente, transformando-a na expressão *tardia* dessa mesma civilização.

Concomitante com este processo e mais marcadamente após a Segunda Guerra Mundial, ocorre outro movimento, a um ritmo muito mais lento, que é a fusão gradual das civilizações que chegaram aos dias de hoje numa única civilização geral, que se pode designar por «civilização planetária».

Este segundo processo começou, basicamente, no final do século XVIII, com a crescente influência de elementos importantes da civilização ocidental nas civilizações remanescentes: islâmica, indiana, budista e sino-japonesa. A penetração inicial da civilização ocidental deu-se nas áreas tecnológicas e militares. Confrontadas com a tecnologia ocidental e as suas aplicações militares, as outras civilizações tomaram consciência da necessidade de incorporar esses elementos cruciais da superioridade ocidental para garantirem a sua sobrevivência. Tentaram que essa incorporação se desse, mas preservando noutros domínios culturais, particularmente no campo religioso e institucional, as suas características tradicionais. Com o passar do tempo, esta intenção revelou-se impossível de concretizar. Com a tecnologia ocidental veio a necessidade paralela de adoptar a ciência ocidental, com todas as suas ramificações, na concepção do mundo e na organização da sociedade. Conceitos fundamentais para o Islão, como a unidade estrutural na comunidade da *umma* das dimensões política, civil e religiosa, eram incompatíveis com a modernização da sociedade islâmica. Um país como a Turquia levou às últimas consequências o reconhecimento desta incompatibilidade, convertendo o Islão numa religião subjectiva e impondo à sociedade e ao Estado características turcas ocidentais. O Japão sofreu um processo de completa ocidentalização, com excepção dos seus valores éticos. Para as civilizações hindu e budista, o

⁸ Dados retirados do «*Boletim de Integração Latino-Americano*» No. 23, Ministério das Relações Exteriores, p. 189, os dados de 1998 correspondem, no caso da Argentina e do Uruguai, ao período Janeiro-Junho

conceito de *samsara*, relativo à transmigração das almas e central para as suas convicções religioso-filosóficas, mostrou ser incompatível com as modernas biologia e psicologia.

A gradual e crescente ocidentalização de civilizações não-ocidentais não ocorreu de forma linear e contínua, gerando ocasionalmente, em diferentes regiões, reacções violentas como o fundamentalismo islâmico. Todavia, a longo prazo, o processo segue uma lógica inexorável. A modernização do mundo não ocidental é sinónimo de ocidentalização. Mas acontece que a ocidentalização do mundo não ocidental corresponde, embora num grau menor, a uma ampla penetração na civilização ocidental de elementos de outras civilizações, bem como das culturas africanas. As práticas e os conceitos budistas têm uma considerável influência em sectores da sociedade ocidental. Os afro-americanos, numa afirmação da diferença em relação ao mundo anglo-saxão, aderiram em larga escala ao Islão. Ideias neo-confucionistas estão disseminadas por todo o mundo. A influência negra é predominante na música *pop* ocidental. E os exemplos continuam, inumeráveis. O resultado deste processo de influências recíprocas é a gradual formação de uma civilização planetária, uma civilização cujas bases científico-tecnológicas provêm da civilização ocidental tardia, mas que tende a apresentar diferenças marcantes de acordo com as linhas provenientes de civilizações não-ocidentais que sobreviveram até ao século XX.

Esta hipótese de formação gradual da civilização planetária é muito diferente das ideias apresentadas por Huntington no já mencionado *The Clash of Civilizations*. O que Huntington visualiza é a forte tendência para que os conflitos mais importantes que surjam no século XXI se desenrolem entre os Estados Unidos⁹ e os seus possíveis aliados contra a China e, em termos de terrorismo e de guerrilha, contra os países islâmicos. Mas, apesar de as previsões de Huntington se referirem a antagonismos que podem de facto vir a ocorrer (se bem que, no caso da China, seja mais provável uma nova Guerra Fria; uma guerra de facto é improvável devido ao impasse nuclear), esses antagonismos não representarão um choque de civilizações, mas sim uma disputa pelo poder mundial, no contexto do processo de formação de uma civilização planetária.

Como já foi referido, a ordem mundial que vigora após a implosão da União Soviética, caracterizada pela unimultipolaridade dos Estados Unidos, não parece estar para durar. O regime unimultipolar tenderá, em meados do século XXI, para se transformar ou numa efectiva unipolaridade americana ou, mais provavelmente, numa nova multipolaridade. Por outro lado, também é improvável que a tripla estratificação do poder mundial – países dominantes, resistentes e dependentes ou condicionados – resista. Os países resistentes tenderão a dividir-se, em meados do século XXI, entre aqueles que conseguirão atingir o estatuto de país dominante, como será provavelmente o caso da China, e aqueles que resvalarão para uma

⁹ Em relação a Huntington, é importante salientar que ele identifica, no presente, o Ocidente com os Estados Unidos, considerando como anti-ocidental qualquer resistência à hegemonia americana. Esta identificação não tem, obviamente, qualquer base. Os Estados Unidos são apenas um dos ramos da linhagem anglo-saxónica, da civilização ocidental, que também inclui os ramos germânico, francês, italiano e ibérico.

relação de dependência. Entre os Estados dependentes, os países subdesenvolvidos muito populosos que não consigam um desenvolvimento sustentado num espaço de tempo relativamente curto, tenderão a sofrer profundas crises destrutivas, perdendo as condições internas de governabilidade e tornando-se centros explosivos de insurreição.

É difícil prever de que forma estes diversos processos se manifestarão e se interrelacionarão na primeira metade do século XXI, que deverá ser muito conturbada. Os países dominantes terão tendência a preferir soluções de contenção nas suas respectivas áreas locais para os tumultos causados pela violência em sociedades inviáveis, empregando os suficientes meios coercivos. O processo de globalização, que continuará a estender-se e a intensificar-se, contém canais inevitáveis de intercomunicação de todos com todos e de tudo com tudo, num mundo operacionalmente unificado. Nestas condições, ilhas de prosperidade, seja qual for o seu poder militar e tecnológico, não poderão sobreviver rodeadas por um mar de população miserável e em rebelião¹⁰. A exterminação maciça das massas empobrecidas poderia ser adoptada se fosse exequível. O que a torna impossível é a inevitável contaminação do planeta no seu todo em caso de uso de meios de exterminação de massas, como armas nucleares ou químico-biológicas, bem como o facto de as culturas mais avançadas não puderem preservar os seus próprios valores se os violarem em larga escala num processo de exterminação maciça dos proscritos do mundo.

A longo prazo, o mundo tem uma única alternativa: suicídio colectivo ou institucionalização, no quadro da emergente civilização planetária, de uma ordem mundial racional e equitativa, na forma de uma moderna *pax universalis*, a *pax perpetua* que Kant, nas condições do século XVIII, afirmou ser a única forma possível de regulação do mundo.

Argentina, Brasil e Mercosul

Mercosul

Qual é a situação dos países membros do Mercosul, e do próprio Mercosul enquanto sistema integrador na América do Sul, face às condições internacionais anteriormente mencionadas?

O Mercosul é um projecto de Mercado Comum para os seus membros mas também uma iniciativa de coordenação de esforços para lhes dar maior peso externo e melhores condições de negociação internacional.

O Mercosul representa um mercado cada vez mais importante para os seus membros. Entre 1991 e 1998¹¹, o comércio agregado intra-regional, em relação ao comércio com o resto do mundo destes países, era de, respectivamente, 36,9 por cento para a Argentina, 16,5 por cento

¹⁰ O mesmo se aplica no contexto de países extremamente heterogéneos, como o Brasil, a Índia, a Indonésia e outros, na relação entre as prósperas elites e as massas miseráveis.

¹¹ Dados retirados do «*Boletim de Integração Latino-Americano*» No. 23, Ministério das Relações Exteriores, p. 189, os dados de 1998 correspondem, no caso da Argentina e do Uruguai, ao período Janeiro-Junho

para o Brasil, 79,6 por cento para o Paraguai e 80,5 por cento para o Uruguai. Nesta situação, se a relativa importância comercial do Mercosul é menor para o Brasil do que para os outros países, deve ter-se em consideração que as exportações brasileiras para o Mercosul são produtos com alto valor agregado, com os bens manufacturados a representarem 90 por cento do total. Para se ter uma noção de comparação, as exportações brasileiras de bens manufacturados para a União Europeia representam apenas 38,5 por cento do total. Por outro lado, para além da importância actual do Mercosul, o comércio intraregional está a crescer a um ritmo mais acelerado do que o comércio dos países membros com o resto do mundo. Entre 1991 e 1997, o comércio intra-regional cresceu 771 por cento enquanto as trocas com o resto do mundo registaram um crescimento de 142 por cento¹².

As duas principais facetas do Mercosul – mercado regional e protagonista na cena internacional – requerem uma breve clarificação. Como mercado regional, o Mercosul confronta-se, num prazo relativamente curto, com a alternativa, fortemente apoiada pelo Brasil, de expansão para o resto da América do Sul, incorporando, se não todos os países, pelo menos países como o Chile, a Bolívia, o Peru e a Venezuela. Em oposição, existe outra alternativa, apoiada sobretudo pelos Estados Unidos, de criação de uma Área de Comércio Livre das Américas (ALCA) expandindo ao conjunto da América Central e do Sul a já existente Área de Comércio Livre da América do Norte, que de momento integra os Estados Unidos, o Canadá e o México.

No final dos anos noventa, a posição do Mercosul, e também do Brasil, permanecia extremamente ambígua em relação a estas alternativas. Por um lado, os países latino-americanos assinaram declarações de intenções com Washington a propósito da ALCA, de finalizarem o acordo em 2005. Por outro lado, predomina no Brasil e, globalmente falando, nos outros membros do Mercosul a perspectiva de que um tratado de comércio livre para a América no seu todo eliminará a tarifa externa comum do Mercosul, o que na prática significa o fim da união. Com a ALCA, o enorme desequilíbrio económico entre os Estados Unidos e os países da América Latina, cuja competitividade, particularmente em sectores de alto valor agregado, está muito abaixo da americana, reduziria os membros do Mercosul e, em geral, os restantes países da região, ao que eram até aos anos trinta: meros exportadores de produtos primários, com um enorme declínio no PIB *per capita* e no nível de emprego. E assim se encontram os países do Mercosul, contrariando os acordos alcançados em relação à ALCA, a fazerem esforços no sentido de alargarem a união, directamente ou através de acordo com o Pacto Andino, de forma a incluir outros países da América do Sul no Mercosul.

É óbvio que, a curto prazo, esta ambiguidade tem de ser resolvida, seja pela aceitação passiva por parte do Mercosul da tutela americana, seja pela decisão clara de rejeição da ALCA, ou seja pelo menos, pelo adiamento da sua entrada em vigor até que a diferença competitiva que os membros do Mercosul e os outros países da região têm face aos Estados Unidos seja corrigida de forma significativa.

¹² Ver nota 11.

A outra faceta importante do Mercosul é o seu papel de protagonista internacional, representando os interesses dos seus membros. A importância política do Mercosul é, na verdade, consideravelmente maior do que a sua importância comercial. É certo que, para o Paraguai e o Uruguai, o Mercosul representa um mercado que absorve 80 por cento, ou mais, das suas exportações; no caso da Argentina, mesmo que numa escala menor, o Mercosul é o destino de cerca de 40 por cento das exportações; e mesmo para o Brasil, como já foi mencionado, o Mercosul tem um importante papel enquanto mercado para os bens manufacturados brasileiros. No entanto, a importância política do Mercosul é ainda mais significativa, pois só sob os seus auspícios é que os Estados membros têm um maior poder de negociação internacional, poder esse que, a curto prazo, lhes dá acesso ao nível de resistência na estratificação internacional do poder, abrindo espaço, a longo prazo, ao acesso ao nível superior. Isoladamente, nem mesmo o Brasil conseguiria alcançar o nível de resistência, a curto e médio prazo. Potencialmente e a longo prazo, pressupondo que o país atingisse um nível satisfatório de desenvolvimento nacional em 2020, o Brasil poderia vir a estar em posição de se manter no nível de resistência, com possibilidade de fazer os progressos subsequentes. Na ausência do Mercosul, o país seria inevitavelmente absorvido pela ALCA em 2005, perpetuando desta forma o estatuto de dependência. Muito mais do que um mercado comum regional, é o Mercosul que garante aos seus membros um passaporte para a história.

Argentina

Para além dos obstáculos externos à sua consolidação e à sua expansão, como os que decorrem do projecto ALCA, o Mercosul enfrenta sérias dificuldades internas, relacionadas com a forma relutante como a Argentina encara a sua relação com o Mercosul, em geral, e com o Brasil, em particular. Esta situação tem na sua origem três tipos de factores, de natureza política, económica e psico-cultural.

No plano político, existem na Argentina os que assumem que o Brasil, devido à sua dimensão geográfica, demográfica e económica, será inevitavelmente o líder do Mercosul, reduzindo o seu país a uma posição secundária. Para outros, esta questão tem pouca relevância, pois qualquer tentativa de exercer um poder arbitrário ou mesmo uma influência excessiva por parte de um dos países membros do Mercosul – neste caso, o Brasil – pode ser evitada por instituições apropriadas. Adicionalmente, muitos consideram que será muito mais vantajoso para a Argentina pertencer ao Mercosul, com os benefícios inerentes, mesmo que o Brasil exerça uma liderança controlada sobre o processo, do que permanecer isolada e totalmente dependente das grandes potências. Mas também existem os que consideram qualquer perspectiva de liderança brasileira, vista como exercício de subimperialismo, como inaceitável, sendo preferível, nesse caso, estar sujeito à liderança dos Estados Unidos.

No plano económico, os problemas que a Argentina enfrenta são mais objectivos e relevantes, apesar de compatíveis com soluções satisfatórias. Estes problemas derivam do facto de a Argentina ter optado, no regime militar, por uma política de desindustrialização, sendo agora confrontada com uma capacidade e uma competitividade industriais insuficiente em relação ao

Brasil. O comércio com o Brasil tende, assim, a caracterizar-se pelo baixo valor agregado das exportações argentinas e o alto valor agregado das exportações brasileiras para aquele país. A curto e médio prazo, podem ser implementadas medidas correctivas e a longo prazo o problema pode ser totalmente resolvido. Entre as medidas correctivas, deve ser prestada especial atenção à criação de grandes corporações binacionais e ao aumento do investimento brasileiro na Argentina, para além de medidas que garantam um equilíbrio comercial entre os dois países que, nos últimos anos se tem caracterizado por um *surplus* argentino.

O terceiro factor subjacente à relutância argentina é de natureza psico-cultural. Apesar de não ser declarado, existe um certo grau de preconceito racial por parte de uma população como a da Argentina, maioritariamente caucasiana, em relação a uma população mista como é a brasileira. O preconceito acentua-se pela percepção por parte dos argentinos de que têm um nível educacional mais elevado do que os brasileiros. Em contraste com o Brasil, muitos argentinos sentem-se psicológica e culturalmente mais próximos dos Estados Unidos. Pensam que, já que vão ocupar uma posição secundária no Mercosul, porque não escolher antes uma posição secundária num sistema liderado pelos Estados Unidos, que não só têm um nível cultural mais elevado e uma população predominantemente caucasiana, mas também são a maior potência mundial.

Não cabe no âmbito deste estudo analisar mais detalhadamente os possíveis factores explicativos da relutância argentina em relação ao Brasil e ao Mercosul. Mas convém sublinhar três pontos importantes. O primeiro diz respeito ao facto de ser completamente infundado qualquer receio de que o Brasil venha a exercer alguma forma de subimperialismo, como sugerem os defensores da tese do subimperialismo brasileiro. É óbvio que, em confronto com a hegemonia americana, qualquer tentativa de poder arbitrário por parte do Brasil, no quadro do Mercosul ou da América do Sul, permitiria ao país alvo dessa acção arbitrária retirar-se do sistema e juntar-se à ALCA. Um subimperialismo brasileiro só seria possível se o Brasil, abdicando da sua autonomia, se tornasse um agente regional do imperialismo americano.

De acordo com alguns, a tese da supostamente inevitável secundarização da Argentina em relação ao Brasil no Mercosul, que tornaria preferível a adesão argentina a um sistema sob a liderança imediata dos Estados Unidos, não toma em consideração os termos da participação de um país como a Argentina, tanto num sistema como noutro.

No quadro do Mercosul, a posição da Argentina está longe de ser secundária; apesar do peso do Brasil, é mesmo crucial, pois a própria existência do Mercosul enquanto plataforma de negociação internacional depende desta participação. Sem a Argentina, o Mercosul poderia confundir-se com a posição brasileira e seria irrelevante. A Argentina é um participante fundamental do Mercosul, cuja relação com o Brasil, apesar das assimetrias, é igualitária. Sem o Mercosul, a relação entre a Argentina e os Estados Unidos tornaria aquele país num dos numerosos países dependentes, menos importante que a Ucrânia e as suas armas nucleares, menos que o Egipto, país-chave do mundo árabe.

Um terceiro ponto a tomar em consideração são as vantagens económicas que a Argentina retira da sua participação no Mercosul, em contraste com as desvantagens que adviriam da sua retirada. Em primeiro lugar, como já mencionado, o Mercosul absorve cerca de 40 por cento das exportações argentinas, dado em si mesmo extremamente importante. Precisamente porque é um participante crucial do Mercosul, a Argentina desfruta de uma grande poder negocial e, logo, está em posição de garantir relações comerciais equilibradas, para além de ter condições particularmente favoráveis para a expansão da sua capacidade industrial e para o crescimento da sua competitividade. Em contraste com esta situação, a saída do Mercosul não traria nenhuma expansão da capacidade industrial argentina nem nenhum aumento de competitividade. De facto, muito pelo contrário; indefesa, exposta às duras vicissitudes do mercado internacional, teria de recorrer à expansão do sector agrícola tradicional como forma de sobrevivência, perdendo a oportunidade – que o Mercosul lhe oferece – de reindustrialização.

Brasil

O seu tamanho continental faz do Brasil o inevitável actor central do Mercosul, o que não significa, como já foi referido, que esteja em posição de exercer uma liderança predominantemente unilateral. Pelo contrário, o facto de o Mercosul se situar na região que está sujeita à mais premente hegemonia americana, e de estar actualmente, e no decorrer dos primeiros anos do século XXI, a enfrentar o sério desafio que é a ALCA, significa que a liderança brasileira só pode ser exercida com o consenso dos outros países membros. Ou seja, a liderança não decorre de meios coercivos, mas da capacidade de avançar com medidas de interesse geral e de contribuir para uma administração racional e equitativa do sistema.

É importante salientar que, no momento, a posição dos Estados membros dentro do Mercosul – situação que tende a prevalecer mesmo na hipótese de incorporação de outros países sul-americanos no sistema – é de natureza diferente consoante se trate do Brasil ou de outro país. Para o Brasil, que é o maior mercado ao qual os outros países da região querem aceder – por comparação com o brasileiro, os outros mercados nacionais são relativamente pequenos – a importância do Mercosul é sobretudo política. Para os outros membros, o Mercosul é essencialmente um esquema económico, sem desprezar a sua importância política; para o Brasil, o Mercosul é essencialmente um sistema político, sem desprezar a sua importância económica. Muito mais do que um mero mercado para as suas exportações – o que é obviamente importante – o Brasil procura, através do Mercosul, condições que lhe permitam preservar a sua autonomia nacional dentro da estratificação internacional do poder, participando ao nível de país resistente.

Esta particular posição do Brasil obriga-o a satisfazer vários requisitos para que sejam possíveis a consolidação e a expansão do Mercosul. Esses requisitos são de uma dupla natureza; por um lado, as condições internas das quais depende a consistência do Mercosul e, por outro, as condições de que o próprio Brasil depende para poder tirar partido dos benefícios do Mercosul.

A consistência interna do Mercosul, em relação ao Brasil, depende da possibilidade de os outros participantes encontrarem estímulos satisfatórios para permanecerem de forma coerente dentro do sistema e das significativas desvantagens de se retirarem deste sistema. O poder coercivo que um poder hegemónico pode exercer depende das sanções que é capaz de infligir aos que não o seguem. A liderança que uma potência não-hegemónica como o Brasil pode exercer, sem meios coercivos, depende das vantagens que oferece aos que o seguem e das desvantagens decorrentes do facto de seguir uma via diferente.

Nestas condições, o Brasil tem de ser claro relativamente ao que está em jogo: em primeiro lugar, deve reassegurar aos outros participantes as vantagens das respectivas pertenças ao Mercosul, juntamente com os custos também envolvidos, e a paralela desvantagem de abandonar o processo. Esta tarefa, que tem os seus custos, implica, em geral, a adopção pelo Brasil de medidas compensatórias pela maior competitividade da sua indústria relativamente à dos outros países. É conveniente referir que, a curto e médio prazo, o regime compensatório não precisa de ser particularizado e dificilmente o poderia ser. O que interessa é facilitar o acesso dos outros participantes ao mercado brasileiro e dar-lhes condições para que consigam um equilíbrio na balança comercial.

A condição, a que o Brasil está sujeito, de ter a maior responsabilidade na tarefa de garantir aos outros membros que a participação no Mercosul é benéfica pode provar-se excessivamente onerosa. Contrariamente à percepção que alguns podem ter de que o Brasil tende a ser o maior beneficiário do Mercosul, o fardo de sustentar a optimização geral do sistema pode vir a tornar-se demasiado exigente para este país. Para corrigir esta situação, o Brasil deve conceber um sistema alternativo para a protecção dos seus interesses internacionais, para que, na hipótese extrema de dissolução do Mercosul, o país tenha outros meios de preservação da sua autonomia na cena internacional.

Estas precauções aplicam-se também aos outros participantes, particularmente à Argentina, cuja dimensão a torna por si só vulnerável em caso de dissolução do Mercosul. As considerações precedentes, no entanto, mostram que os riscos de desintegração do Mercosul, por razões internas, só têm tendência a ocorrer se o Brasil for sujeito a pressões excessivas e, neste caso, cabe aos outros países evitar estes riscos.

Mais uma vez, o âmbito deste trabalho não permite uma análise mais detalhada sobre a forma como um país como o Brasil pode montar um sistema alternativo de protecção internacional. Podem apenas mencionar-se dois dos mais importantes requisitos necessários àquele fim: a) um sistema de estreita cooperação económico-tecnológica com os restantes países-continente do mundo – China, Índia e Rússia; e b) a negociação de um acordo de cooperação abrangente com a União Europeia. Finalmente, acrescenta-se que estas iniciativas podem e devem ser adoptadas de forma concomitante com a consolidação e expansão do Mercosul.

Para além de trabalhar para a consolidação do Mercosul e, na verdade, como condição para o fazer de forma mais eficiente, o Brasil necessita de uma profunda reforma institucional que reforce significativamente o seu nível de governabilidade, que de momento é muito baixo, e

que lhe permita levar a cabo rapidamente um vasto e abrangente programa de desenvolvimento nacional.

O Mercosul dá aos seus membros as condições internas para concluírem os seus respectivos programas de desenvolvimento e para aumentarem a sua competitividade. Em termos do mercado e do sistema internacional, fornece-lhes protecção por tempo suficiente para que adquiram competitividade internacional e, no que diz respeito ao regime internacional de estratificação de poder, garante o acesso ao nível de resistência, com uma margem de autonomia nacional satisfatória. Para que estas garantias se cumpram, os membros do Mercosul devem adoptar, a nível nacional, as medidas correspondentes e proceder à incorporação de outros países sul-americanos no sistema.

Conclusões

Os acontecimentos mundiais desenvolvem-se através de três processos centrais, a diferentes níveis de profundidade e velocidade histórico-social: a) o processo sócio-económico, no âmbito dos vários países e das suas interrelações recíprocas; b) o processo de formação de uma nova ordem mundial, com os seus diferentes patamares de poder; c) o processo civilizacional, com a tendência para a formação gradual da civilização planetária.

Estes processos ocorrem, do primeiro ao último, a níveis de crescente profundidade histórico-social e decrescente velocidade. Os acontecimentos relativos à configuração sócio-económica das sociedades afectam a sua existência diária e processam-se rapidamente. O século XXI herdou do século precedente sociedades marcadas por diferenças abissais, em termos de rendimento, educação e qualificação. Um pequeno número de prósperos países na Europa, América do Norte e Japão têm um rendimento *per capita* de cerca de 25 mil dólares – o resto da população mundial tem um rendimento médio *per capita* de menos de 3 mil dólares – com um grande número de países muito pobre com rendimentos *per capita* abaixo dos 500 dólares. Abismos ainda maiores, todavia, separam, dentro dos próprios países subdesenvolvidos, uma minoria com nível de vida semelhante ao dos países europeus e uma imensa maioria de excluídos.

Diversos factores e circunstâncias, num mundo cada vez mais globalizado, tornaram esta situação insustentável, tanto a nível internacional como internamente, nos países que apresentam excessivas diferenças nos níveis de rendimento e de educação. A situação social do mundo, internacional e internamente nos países muito heterogéneos, especialmente nos que têm muita população, está a tornar-se explosiva e atingirá níveis intoleráveis num relativamente curto espaço de tempo.

Os países prósperos e, dentro dos subdesenvolvidos, as minorias privilegiadas, inclinam-se para considerar o uso de meios coercivos para conter as massas excluídas. Como foi referido, todavia, não é viável, tanto ética como operacionalmente, fazer o que, em última análise, seria a exterminação das massas excluídas. O mundo, assim, tanto a nível internacional como interno, deve ter como objectivo um regime económico-social muito menos desequilibrado, o

que implica todo um conjunto de políticas e de custos, mas que também significa, tendo em consideração o grau de tensão social já existente, a necessidade de medidas compensatórias de curto prazo, o que requer, inevitavelmente, um grande esforço.

Os acontecimentos do sistema internacional conduzem, por um lado, à formação, em meados do século XXI, de uma ordem mundial mais estável, que substituirá o actual e instável regime unimultipolar. De forma mais veloz, por outro lado, as posições relativas dos países estão a mudar, nos três patamares da estratificação do poder mundial. Para os Estados membros do Mercosul, a questão fundamental passa por saber até que ponto conseguem alcançar o nível de resistência e estabilizar aí a sua presença, para que então tenham possibilidades futuras de passar para o nível superior.

Como foi analisado, o destino destes países depende da consolidação e expansão do Mercosul e, simultaneamente, do seu respectivo desenvolvimento nacional.

A curto prazo, até 2005, a importância do Mercosul, para além da sua consolidação internacional e da expansão para outros países da América do Sul, dependerá da sua capacidade de defesa relativamente à absorção na ALCA. Ultrapassado este importante desafio, a importância do Mercosul a longo prazo depende do tipo de ordem mundial existente em meados do século XXI. Se for um regime multipolar, haverá uma maior margem para o desenvolvimento nacional dos membros do Mercosul e, dependendo do grau deste desenvolvimento, o Mercosul pode ter acesso ao nível de país dominante. Um mundo multipolar tenderá a ser administrado durante um longo período de tempo por um comité de gestão, formal ou informal, que incluirá, se bem que com pesos diferenciados, os maiores sistemas mundiais. Países como os Estados Unidos, a China, possivelmente a Índia e a Rússia, a União Europeia, um equivalente agrupamento de países islâmicos e talvez o Mercosul, são os candidatos mais prováveis para ocuparem um lugar neste comité de gestão.

Na actual etapa do desenvolvimento cultural e tecnológico da humanidade, num mundo em rápida unificação pelo processo de globalização, os países confrontam-se, individual e colectivamente, com a inviabilidade de manter diferenças económicas e sociais intoleráveis, seja entre os países seja dentro de cada país. O mundo enfrenta igualmente a necessidade de institucionalizar uma ordem mundial estável que, para o ser, tem obrigatoriamente que ser racional e razoavelmente equitativa. A alternativa a um ordenamento racional, razoavelmente equitativo e igualitário do sistema internacional e dos países que o integram, para um grande número de Estados, é a explosão de conflitos sociais incontroláveis e, para a humanidade em geral, o suicídio colectivo que resultará de um holocausto mundial de proporções globais.

O Mercosul, confrontado com o processo histórico-social descrito, é uma união colectiva de pequenas proporções e peso modesto; mas não é, no entanto, irrelevante. Não o é, hoje, para os seus membros e para os países sul-americanos que a ele podem aderir, pois a possibilidade de terem qualquer destino histórico e de escaparem à hipótese de serem meros segmentos do mercado internacional dependem totalmente do Mercosul.

Mas o Mercosul não é irrelevante nem mesmo em termos internacionais. Numa etapa da História na qual está em formação uma nova ordem mundial, a postura internacional de um sistema representativo, com a excepção do México, dos principais países da América Latina, que constituem uma importante linhagem da cultura ocidental, podem exercer um relevante efeito catalisador para a emergência de um mundo multipolar, no quadro de uma ordem mundial racional e razoavelmente equitativa, e contribuir para que a entrada dos Estados Unidos e da União Europeia neste novo sistema ocorra de forma consensual e sem pôr em causa os seus interesses legítimos.

Acrescente-se que na hipótese alternativa de consolidação da hegemonia mundial dos Estados Unidos, e da constituição de um regime unipolar estável, o Mercosul continuará a ser um precioso instrumento para assegurar aos seus membros um posicionamento mais favorável nesta nova ordem mundial. Uma *pax americana* dominante, nas condições do século XXI, como o fez, no seu tempo, a *pax romana*, terá de gerir o mundo de uma forma racional e razoavelmente equitativa para maximizar a auto-sustentabilidade deste mundo, minimizando a necessidade e o custo de intervenções correctivas por parte do poder hegemónico. Um Mercosul mais eficientemente consolidado e alargado fornecerá as melhores condições económico-sociais aos seus membros dentro do sistema, e as melhores condições económico-políticas para o relacionamento com o poder hegemónico.