

Introdução

Pierre Hassner¹

Esta introdução tem a vantagem de ser escrita vários meses após os textos que apresenta e, por isso, pode referir acontecimentos recentes que apoiam ou modificam as suas teses.

Os acontecimentos ou tendências que mais me impressionaram são três: o desenvolvimento das atitudes e políticas da administração britânica, a crise argentina e o seu *bail-out*, depois de muitas hesitações, pelos Estados Unidos e o FMI e, finalmente, a decisão da OMC a favor da União Europeia no seu conflito com os Estados Unidos sobre o Foreign Sales Corporations Act. Cada um destes eventos tem implicações nos textos que se seguem, que oferecem um quadro para a sua compreensão; aqueles, por seu lado, ajudam-nos a procurar uma saída para os dilemas suscitados por estes debates.

O principal tema da Administração Bush parece ser, em termos de fins, a primazia do interesse nacional americano, estreitamente concebido, e em termos de meios, a primazia do unilateralismo. É a primeira Administração desde Theodore Roosevelt que tem, pelo menos em parte, uma ideologia abertamente imperialista mas, ao mesmo tempo, falta-lhe uma ideologia imperial integrada que lhe poderia dar hipótese de sucesso na sua relação com o resto do mundo. Oscila entre uma tentação imperialista e uma tentação isolacionista, combinadas com elementos de multilateralismo – quando tal serve os interesses dos Estados Unidos e quando os podem controlar, como é o caso do projecto ALCA – e com pragmatismo. Apesar das proclamações ideológicas em contrário, parece seguir as pegadas da Administração Clinton, tanto para o melhor – ajuda ao Brasil e *bail-out* provisório da Argentina – como para o pior (o passo escorregadio de uma concepção militar para a luta contra a droga na Colômbia). Na fase actual, a hegemonia americana tem uma forma tão agressiva e imprevisível que mesmo os mais moderados defensores do multilateralismo ou mesmo do império são levados ou pelos menos tentados a tornar-se Estados resistentes (na terminologia de Hélio Jaguaribe) e a sonhar com a multipolaridade.

O segundo elemento, visto do outro lado, ou seja, dos dois protagonistas dos textos, Mercosul e União Europeia, demonstra como este sonho está longe de se tornar uma realidade. Nem o Brasil nem, muito menos, a Argentina, são capazes de dispensar a ajuda externa. E esta ajuda, que salvou à tangente a Argentina da bancarrota, nunca poderia vir do Mercosul nem da União Europeia, mas apenas do FMI, uma organização multilateral controlada pelos Estados Unidos. Como afirmou o presidente chileno Ricardo Lagos, que preside actualmente ao Grupo do Rio, na reunião de 19 de Agosto: «Somos apenas observadores do que acontece nos nossos

¹ Centre d'études et de recherches internationales, Paris.

países. Mas os efeitos do sistema tocam-nos nos pontos mais importantes». Certamente que a globalização e a interdependência, por si só, não produzem multipolaridade.

E, no entanto, o terceiro acontecimento parece ir na direcção oposta: a decisão da comissão da OMC, que fontes americanas comparam a uma bomba ou a um ataque nuclear, mostra que o multilateralismo não é necessariamente uma forma, ou um instrumento, de hegemonia. Em conjunto com a anterior oposição da Comissão Europeia à fusão entre dois gigantes americanos, mostra que, pelo contrário, as instituições multilaterais podem levar à multipolaridade ou, pelo menos, à limitação da hegemonia.

Esta relação dialéctica entre multilateralismo e multipolaridade é precisamente, como a vejo, a mais fascinante lição destes textos. Analisa, com uma imprecisa precisão e franqueza, as relações entre a Europa e a América do Sul ou, mais precisamente, entre a União Europeia e o Mercosul e logo as necessidade e possibilidade do regionalismo, as semelhanças e diferenças entre os dois processos de integração regional, e as modificações que a sua colaboração poderia aportar ao sistema internacional. Mas, precisamente para entender o sistema internacional, em termos teóricos, o verdadeiro objecto são as relações entre multipolaridade e multilateralismo.

A análise sul-americana realça sobretudo o objectivo da multipolaridade, e a resistência, de preferência colectiva mas, se necessário, nacional, à hegemonia americana, enquanto do lado europeu se privilegia o multilateralismo e o objectivo de canalizar e guiar a hegemonia americana para um sistema de freios e contrapesos, em vez de a atacar frontalmente, com o objectivo de a substituir por um equilíbrio multipolar. A diferença explica-se facilmente: a América do Sul tem uma experiência muito mais directa e brutal da hegemonia norte-americana do que a Europa, e esta experiência não é mitigada, como na Europa, pela experiência de outra, ainda mais brutal, dominação, alemã e depois soviética, contra a qual a América desempenhou o papel de defensora, libertadora e protectora, sendo uma contra-hegemonia muito mais suave. Mas existe outra explicação, que emerge dos textos e dos acontecimentos acima descritos.

Os autores sul-americanos não demonstram qualquer complacência relativamente às relações de poder no seu continente, sobre a força ou a vulnerabilidade económica, sobre a coesão ou a divisão política dos seus respectivos países, ou sobre os avanços institucionais do Mercosul ou a sua actual capacidade para proteger os seus membros de tempestades económicas e pressões políticas.

Por contraste, as contribuições europeias – se bem que muito lúcidas ou mesmo pessimistas acerca da capacidade da União Europeia para agir como actor único ou para se transformar numa federação genuína – demonstram uma confiança assinalável nos resultados alcançados e nos progressos e na inevitabilidade do multilateralismo no mundo moderno. Paradoxalmente, isto leva os autores, de certa forma, a uma visão muito menos antagonística em relação aos Estados Unidos e a uma ambição muito mais modesta relativamente a entidades regionais como a União Europeia e o Mercosul. Não estariam longe de concordar com outro europeu – e

francês –, Jean-Marie Guéhenno, quando afirma: «Se o poder é só poder nacional, se se transforma na *ultima ratio* da segurança que torna possível a um país seguir as suas escolhas, independentemente dos interesses e preocupações de outros países, então, de facto, há poucos incentivos no resto do mundo para saudar o poder americano. Mas se a legitimidade é reconhecida como complemento necessário ao poder num mundo democrático, se as instituições multilaterais são entendidas não só como um limite ao poder, mas também como fundação de poder, porque tornam o poder mais aceitável, o resto do mundo não tem problemas com o poder americano»².

Claro que Guéhenno se dirigia a uma audiência americana, e não penso que seja representativo do «resto do mundo», nem sequer do resto da França. Apesar de tudo, a França é o país europeu cujo ministro dos Negócios Estrangeiros cunhou a expressão «América como hiperpotência» e cujo presidente expressou uma visão (curiosamente coincidente com algumas antigas formulações de Nixon e Kissinger) de um mundo multipolar baseado num equilíbrio entre quatro ou cinco grandes potências, como o concerto europeu do século XIX. Pessoalmente, sem ir tão longe como Guéhenno, tendo a estar ao lado daquela maioria de franceses que discordam da noção de multipolaridade como sendo, por si só, uma descrição válida de um futuro sistema internacional e um objectivo válido de política externa. Estou tentado (e ainda mais depois de ler estes textos) pela ideia expressa por outros dois franceses de que o ideal da multipolaridade é uma expressão de fraqueza³, a mesma fraqueza que leva a Rússia a procurar constantemente confirmar o seu estatuto de superpotência, precisamente porque sabe que já não o é. A noção de multipolaridade, que tem uma validade e uma relevância óbvias se se define o seu contexto, pode ser muito enganadora, tanto teórica como politicamente, se levar a esquecer as diferenças entre pólos, em termos de poder e em termos de laços. Se queremos evitar o chamado «modelo da bola de bilhar» da política internacional, devemos, por um lado, reconhecer laços transnacionais, afinidades e fracturas, e, por outro lado, reconhecer o facto de que a multipolaridade não significa igualdade nem equidistância entre as diferentes unidades.

O sistema internacional é unimultipolar e unimultilateral. Todos os Estados mantêm, a diversos níveis, uma certa liberdade de agir unilateralmente, e uma certa necessidade, obrigação ou interesse em respeitar e usar alguns quadros multilaterais. É dentro destes quadros multilaterais que a multipolaridade faz sentido tal como, inversamente, o multilateralismo, por si só, não tem hipóteses de moderar e canalizar a hegemonia se não estiver associado com elementos de multipolaridade que possibilitem aos outros membros do sistema resistir e retaliar ao unilateralismo hegemónico. A este respeito, as ameaças implícitas nas políticas da Administração Bush demonstram a inteligência da noção de «Estado resistente» de Hélio Jaguaribe. Mas, por outro lado, esta resistência só pode ser bem sucedida se a política dos Estados tiver um conteúdo mais positivo e não for a mera oposição aos Estados Unidos, e se

² GUEHENNO, Jean-Marie, "Is the US too powerful ?", texto para a conferência *France and the United States in the New Century*, Center on the United States and France, 24 de Maio de 2001. The Brookings Institution. Foreign Policy Studies.

aqueles não tiverem a ilusão de que uma multipolaridade abstracta (equilibrando os Estados Unidos com a Rússia, a China e a Índia, por exemplo) pode apagar as desigualdades, as pressões e as solidariedades do mundo ocidental, capitalista, liberal e democrático.

Thomas Schelling, definindo a mistura de cooperação e conflito que caracteriza a política internacional, propôs uma «teoria do antagonismo incompleto e da parceria imperfeita». De forma similar, poderíamos sugerir que toda a política é uma combinação de desigualdade e reciprocidade e que precisamos de uma teoria da *desigualdade incompleta* e da *reciprocidade imperfeita*. Para aumentar a reciprocidade, como é claro, é necessário reduzir a desigualdade, mas, mesmo na relação mais desigual existe um elemento de reciprocidade e na mais ordenada e harmoniosa reciprocidade existe uma dimensão de desigualdade.

A trindade de Hélio Jaguaribe de Estados dominantes, resistentes e condicionados, sendo válida e iluminada, deve ser complementada pelo reconhecimento de que mesmo a hegemonia dominante é, de certa forma, condicionada (nem que seja por factores físicos e pela natureza da sua própria sociedade) e mesmo o mais condicionado Estado tem alguma capacidade de resistência. Mas isto aplica-se sobretudo à categoria intermédia, a dos Estados que podem ser resistentes mas que são, ao mesmo tempo, parte do sistema dominante e condicionados pela sua relativa fraqueza perante o poder hegemónico e o sistema global. São eles que, como Hélio Jaguaribe aponta, têm a capacidade de aumentar a sua dimensão de domínio e o risco de serem cada vez mais condicionados ou dependentes. Mas o resultado final deste dilema depende da sua capacidade tanto para unir, ou pelo menos coordenar, como para propor soluções sociais e políticas construtivas, como alternativa ao determinismo económico. A este respeito, a declaração do presidente Fernando Henrique Cardoso na reunião de 2001 da ALCA, no Quebec – «A ALCA é uma escolha mas o Mercosul é destino» – sendo geográfica e culturalmente válida, pode ser invertida. Se não a ALCA, pelo menos a globalização e a interdependência capitalista, e o papel central dos Estados Unidos são, em certo sentido, destino, tal como, por outro lado, reacções paroquiais em nome da etnicidade ou do nacionalismo ou um renascimento do romantismo revolucionário. Por contraste, a criação de níveis intermédios com capacidade de mediação entre os dois extremos numa base regional e multilateral, como a União Europeia e o Mercosul, é uma escolha deliberada, que requer imaginação e perseverança.

³ MELANDRI, Pierre e VAISSE, Justin, *L'empire du milieu*, Paris, Odile Jacob, 2001.