O novo contexto internacional

A ANÁLISE do papel da integração no sistema internacional deve partir da constatação de que vivemos num período de transição, onde as certezas foram substituídas pela perplexidade. Já não existe um paradigma que explique, por si só, o essencial dos fenómenos internacionais, que não podem ser interpretados somente a partir da globalização, do multilateralismo e da multipolaridade económica, do conflito entre civilizações, ou mesmo do triunfo da democracia liberal sobre os modelos centralizados.

Os três campos analíticos das relações internacionais — o estratégico-militar, o económico e o dos valores — passam a ter modos de interpenetração e de preponderância diversos, reflectindo o momento histórico em que vivemos.

Complexidades globais

O fim da bipolaridade, as grandes esperanças abertas pela revolução democrática na Europa e o triunfo da coligação liderada pelos Estados Unidos na guerra do Golfo fizeram alguns sonhar com uma nova era, a era da «nova ordem internacional do liberalismo triunfante». Este seria um mundo organizado pela supremacia americana, funcionando os Estados Unidos como centro de um império democrático, como organizador de uma rede de alianças regionais de segurança, estruturando um Conselho de Segurança das Nações Unidas dócil à sua vontade.

De uma visão interpretativa do sistema internacional utópica e liberal, profundamente optimista, própria das grandes esperanças criadas com a queda do muro de Berlim, passou-se a uma interpretação mais sombria e pessimista, própria de um período de sangrentas guerras étnicas e de violenta ressurreição do nacionalismo político — de inspiração religiosa ou não.

A realidade demonstra que os grandes desafios da actualidade, sejam eles a democratização, o controlo de formas extremas de nacionalismo e de fundamentalismo religioso e étnico, a resolução de conflitos intra ou inter-estatais ou a solução da problemática demografia-pobreza, exigem respostas políticas, económicas e estratégicas que não estão ao alcance de uma só potência, nem mesmo dos Estados Unidos — que, aliás, debatem ainda qual o papel que devem desempenhar no mundo pós-guerra fria. Tais questões dependem de soluções conjuntas que encontram no diálogo internacional a única via para a sua concretização.

Vivemos num sistema internacional complexo, que desaconselha definições simplistas e onde as escolhas são múltiplas e não excludentes; a tendência para a globalização e o reforço da interdependência económica coexiste com a necessidade de afirmação das identidades; há um paradoxo entre o desenvolvimento de novas formas de organização e associação que superam o Estado-nação e a tendência simultânea para a reafirmação da soberania e das prerrogativas nacionais.

O actual sistema tem na descompressão estratégica global a sua principal característica, resultante do desaparecimento dos constrangimentos de segurança que impunham alianças e reduziam o campo de manobra quer dos Estados quer dos actores políticos. Na verdade, o desaparecimento da guerra fria, em vez da paz, levou à erupção de conflitos regionais, inclusive na Europa.

Se são evidentes os factores de fragmentação, ruptura, crise e guerra na cena internacional dos anos 90, também é verdade que, a par deles, despontam com renovado vigor elementos de democratização, associação e integração. A descompressão estratégica no plano global cria oportunidades para fazer avançar a agenda das liberdades democráticas e dos direitos do homem, para promover a cooperação entre os Estados, para desenvolver a integração regional.

O desaparecimento de solidariedades heterogéneas — o fim dos alinhamentos antagónicos, a consequente perda de sentido do não alinhamento — proporciona a procura de soluções para conflitos e de respostas aos desafios económicos e sociais através da cooperação entre os actores de uma mesma região.

Face às perplexidades actuais, ainda há lugar para novas experiências de organização do sistema internacional que talvez possam produzir um mundo mais democrático, mais estável e com menores disparidades

sociais. Há lugar para a proposta e a defesa da integração aberta, isto é, da livre associação dos Estados democraticamente assumida, como forma de reorganização do sistema internacional.

Características marcantes do actual sistema internacional

Apesar da complexidade do mundo contemporâneo, uma tentativa de abstracção permite sintetizar as suas principais características.

Passagem das polaridades definidas às polaridades indefinidas. A bipolaridade característica do período da guerra fria orientava o sistema internacional, geria os conflitos e limitava a autonomia da acção dos Estados. O conflito Leste-Oeste fixava as solidariedades políticas e económicas.

O mundo do pós-guerra fria é marcado por dois momentos diferentes: o primeiro inicia-se com a queda do Muro de Berlim e atinge o apogeu com a guerra do Golfo; o segundo é o momento do regresso da guerra ao solo europeu e das dificuldades ou retrocessos de processos de paz ou transição democrática e a frustração generalizada em relação à acção da comunidade internacional (v.g. ex-Jugoslávia, Angola, Argélia).

No primeiro momento, o mundo estava optimista com a possibilidade de universalização dos valores do liberalismo, da democracia e do mercado e, mais ainda, com a hipótese de criação de uma nova ordem no campo da segurança, a partir da acção aliada no conflito iraquiano. O segundo momento é marcado pelo ressurgimento dos movimentos nacionalistas na Europa e, sobretudo, pela guerra na antiga Jugoslávia. A violência do conflito, o tratamento dado às minorias, a «limpeza étnica», a resistência aos esforços de mediação, aliados à incapacidade das instituições de segurança europeias e das Nações Unidas de porem fim ao conflito, minaram o optimismo existente, pondo directamente em causa a estabilidade internacional supostamente alcançada e a credibilidade das instituições envolvidas. A juntar a este clima de profundas incertezas, instalou-se, a partir de 1992, a recessão.

Começa a ser dominante uma percepção de descontinuidade do sistema internacional, que surge como transitório, instável, desarticulado e ambivalente. Das polaridades definidas da guerra fria, passou-se para uma situação de polaridades indefinidas. Torna-se necessário delinear

estratégias de actuação diante de conflitos inesperados e incontroláveis, e a comunidade internacional parece optar pela reacção em detrimento da prevenção. Apesar de nunca como agora se presenciarem acções internacionais em áreas de conflito, os resultados alcançados não suscitam, porém, grandes esperanças.

A existência de uma situação de bipolaridade permitira a construção de um paradigma dominante, abrangendo os campos ideológico, estratégico e económico. A nova situação internacional destruiu o antigo modelo, mas não originou um novo paradigma. Esta é uma das causas da perplexidade actual.

A dicotomia entre forças centrífugas e forças centrípetas. Na actual situação internacional estão igualmente presentes duas forças antagónicas. De um lado, estão as forças da globalização, que actuam segundo uma lógica que induz o desenvolvimento de processos uniformizadores e mesmo de associação. Estas forças actuam no campo da economia, onde surgem os processos de globalização da informação, da produção, dos mercados e dos investimentos, o fortalecimento do papel das multinacionais e os processos de integração de grupos de países. Actuam também no campo dos valores e das causas universais, onde surge a luta pelos direitos humanos e pela defesa das causas ecológicas, envolvendo organizações não governamentais, organismos multilaterais e a comunidade científica.

De outro lado, estão as forças que actuam dentro de uma dinâmica desintegradora. São os nacionalismos de cariz étnico e os fundamentalismos religiosos, que lutam pela afirmação de novas identidades nacionais. Estas forças actuam igualmente nas democracias ocidentais, como o demonstraram as dificuldades dos processos de ratificação do Tratado da União Europeia e do tratado fundador do NAFTA ou ainda algumas posições tomadas durante as negociações da Rodada Uruguai do GATT.

Há que ter em consideração a necessidade de desvincular os processos centrífugos e centrípetos de conotações valorativas. Nem a globalização é sempre positiva, já que pode aprofundar mecanismos de diferenciação, nem a afirmação nacional pode ser negada enquanto forma de defesa da identidade e dos interesses nacionais.

A integração e a formação de espaços regionais. Fenómeno marcante do mundo de hoje é o interesse manifestado pelos Estados na formação de espaços regionais, de carácter mais aberto ou mais fechado, como

forma de sustentar novos posicionamentos em relação aos demais parceiros do sistema internacional.

Uma das grandes incógnitas actuais passa precisamente por saber se estes mecanismos regionais actuarão como blocos fechados, liberalizando apenas o comércio intra-blocos e praticando o proteccionismo inter-blocos, ou se, pelo contrário, actuarão como espaços abertos, estabelecendo pontes entre regiões, procurando uma liberalização global. Ou seja, trata-se de saber se prevalecerá a lógica da associação ou a lógica da confrontação entre os espaços. Por outro lado, não se sabe ao certo quais serão os futuros pólos do sistema pós-guerra fria. Os Estados Unidos, o Japão, a União Europeia, a Rússia e mesmo a China, todos surgem, por diferentes razões, como potenciais candidatos.