

## A lógica da integração aberta, base de um novo multi-regionalismo

Guilherme d'Oliveira Martins

Álvaro de Vasconcelos

O fim da bipolaridade, as grandes esperanças abertas pela revolta democrática na Europa e o rápido triunfo americano na guerra do Golfo fizeram com que alguns, no Ocidente, imaginassem que se inaugurara uma nova era, a «nova ordem internacional do liberalismo triunfante». Para alguns, como Francis Fukuyama, estaria chegado o fim da «evolução ideológica», atingida a etapa de «universalização da democracia liberal» e suprimida qualquer alternativa ao liberalismo económico e político. Aí estaria pois o mundo unipolar organizado pela indiscutível supremacia militar da superpotência americana: América, centro e garante de um império democrático mundial em vias de se constituir<sup>1</sup>, regendo o planeta através de uma vasta rede de alianças regionais de segurança e – a partir de um Conselho de Segurança das Nações Unidas dócil à sua vontade, convertido a um multilateralismo radical – capaz de castigar os violadores da ordem internacional e garantir a democratização. E só à China restaria alguma liberdade, embora pouca, para se opor à vontade americana.

Está fora de causa que os Estados Unidos detêm um papel preponderante na segurança internacional. Porém, não são menos evidentes os limites de um poder militar que, assente embora numa destacada superioridade tecnológica, é incapaz de assegurar o apoio interno para o preço humano que toda a guerra acarreta – bem patentes na recusa de enviar tropas terrestres para a Bósnia. Desses limites e da incapacidade europeia para os colmatar decorre a inoperância da dita «nova ordem» para dar resposta ao ressurgimento violento do nacionalismo extremista no coração da Europa. Como os americanos reaprenderam em Mogadíscio, de pouco servem mísseis patriotas, satélites e outras armas superiormente inteligentes contra senhores da guerra bem entrincheirados no interior dos seus clãs. E as guerras do presente e do futuro serão mais semelhantes aos horrendos corpo-a-corpo da Bósnia ou da Somália do que a guerras-espectáculo, computadorizadas, como foi a do Golfo na ficção dos ecrãs.

Para enfrentar os grandes desafios da actualidade – a consolidação dos processos democráticos, a contenção dos nacionalismos extremistas, inclusive os de inspiração religiosa e identitária, a resolução da problemática demografia-pobreza, em suma, as possibilidades de sustentação da convivência democrática ou ao menos pacífica entre os povos – há que encontrar respostas que combinem aspectos políticos, económicos e estratégicos que o megapoder militar não tem nem vontade nem possibilidade de fornecer isoladamente. Os Estados Unidos continuarão a ter um papel decisivo na resolução de muitos problemas de segurança e

---

<sup>1</sup> Alfredo G. A. Valladolid, *Le XXI<sup>e</sup> siècle sera américain* (Paris: La Découverte/ essais, 1993).

na questão-chave de tentar conter a proliferação nuclear e dissuadir a utilização do poder atómico. Mas isto não significa que estejamos num mundo unipolar. Problemas cruciais como a estabilidade democrática no centro e leste europeu dependem essencialmente do futuro da União Europeia, da sua capacidade para se abrir a leste e a sul e de constituir uma matriz estruturante também no capítulo da segurança europeia. Não haverá «nova ordem» sem uma conjugação de esforços da União Europeia e dos Estados Unidos, nem será possível enfrentar muitos dos problemas internacionais e regionais sem associar as nações democráticas do chamado Sul. Que não se olhe o Sul pelo prisma de um terceiro-mundismo às avessas, sob pena de se comprometerem as hipóteses de real aplicação de conceitos mais úteis e mais justos de cooperação entre nações democráticas e regiões integradas.

Da visão interpretativa do sistema internacional utópica e liberal, profundamente optimista, própria da grande esperança criada pela queda do muro de Berlim, passou-se, atenuada a euforia, a uma interpretação mais sombria e pessimista, perante a manifesta impotência da comunidade internacional em pôr cobro à depuração étnica na Bósnia ou às matanças no Ruanda e no Burundi. À tese defendida com brio por Alfredo Valladão de que «a América-mundo» fará da sua multiculturalidade um projecto mundial capaz de superar os conflitos étnicos e as tensões provocadas pela imigração<sup>2</sup>, contrapõe Samuel Huntington a antevisão apocalíptica de um futuro de conflitos não predominantemente ideológicos ou económicos mas civilizacionais: «o choque das civilizações dominará as políticas globais». E esse confronto de civilizações, nomeadamente entre o Ocidente (erradamente restringido à Europa católica e protestante e à América do Norte – como se a América Latina, o extremo-Ocidente, na bela expressão de Alain Rouquié, não pertencesse por direito próprio ao hemisfério ocidental) e o resto do mundo está a ser provocado em parte, segundo Huntington, pela tentativa de universalizar os valores do liberalismo, que considera terem «pouca ressonância na cultura islâmica, confucionista, japonesa, hindu, budista ou ortodoxa»<sup>3</sup>.

É evidente que a identidade civilizacional é um dos factores que ajuda a compreender, por exemplo, a solidariedade da opinião pública árabe com Saddam Hussein. Mas só por absurdo se poderia reduzir o fenómeno internacional a essa dimensão, negando que os ideais da democracia e dos direitos do Homem atravessam todas as civilizações e esquecendo que o nacionalismo e o totalitarismo (fascista e comunista) marcaram tragicamente o Ocidente do século XX. O redespontar de manifestações xenófobas e ultranacionalistas em variadíssimos países «ocidentais» não deixa aliás que se apague essa triste memória. Mas a própria fronteira das civilizações é altamente discutível. Que nos autoriza a dizer que a «cortina de ferro» foi substituída por uma nova fronteira civilizacional que nos separa dos eslavo-ortodoxos? E estaremos condenados a transformar o Mediterrâneo numa zona de confronto inevitável com a «civilização» islâmica do norte de África? A extensão do raciocínio cedo nos levaria ao confronto com o «inimigo interno», quando é certo que constitui desafio actual integrar a

---

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Samuel P. Huntington, «The Clash of Civilizations?», *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 3 (1993), pp. 22-49.

enorme diversidade cultural, económica, étnica, religiosa que caracteriza as sociedades pertencentes à «civilização ocidental» e que do sucesso dessa integração depende a sobrevivência do modelo pluralista, democrático, aberto, tolerante.

As visões ideológicas e dogmáticas, mais que desajustadas, são perigosas. O triunfalismo liberal e um multilateralismo sem meios, como aprenderam tragicamente bósnios ou angolanos, não é alternativa consistente para a necessária sedimentação de processos de transição democrática, inevitavelmente difíceis e por vezes prolongados. A realização de eleições é necessária mas absolutamente insuficiente: a Argélia e o Haiti, em graus diferentes, bem o demonstram. Não constitui tão-pouco alternativa consistente o ultraliberalismo económico, com as suas terapias de choque e os todo-poderosos ajustamentos estruturais, que fazem tábua-rasa das realidades políticas e sociais, de que não faltam exemplos infelizes na Europa do leste e na África. O apelo à unidade do Ocidente contra a «aliança islâmico-budista» corresponde a uma tentativa de encontrar no pós-guerra fria uma nova ameaça tentacular, global e contribui exactamente para agudizar clivagens civilizacionais, reforçando correntes chauvinistas, racistas e nacionalistas, designadamente nas democracias ocidentais, que facilmente vêem nos imigrantes de «outras civilizações», concorrentes quando o desemprego está em alta e bodes expiatórios quando a insegurança sobe na hierarquia das preocupações, invasores que fazem perigar as identidades nacionais.

### **Factores de multipolaridade**

Mais consistente que as visões ideológicas tem sido a tentativa de interpretar e configurar a evolução do sistema internacional no pós-guerra fria considerando o factor económico como o determinante para estabelecer uma nova hierarquia de poder, interpretação esta que é a principal base dos que sustentam que se evoluiu de um sistema bipolar para um sistema multipolar.

O termo «multipolaridade», usado com maior frequência desde o início da *perestroika*, quando começou a vibrar, pouco audível ainda, o toque de finados da União Soviética e da bipolaridade reinante, supõe a existência de vários grandes centros ou pólos de poder económico. Quando a União Soviética existia ainda e era considerada como superpotência industrial, Paul Kennedy escrevia que «no other state is likely to join the present 'pentarchy' of the United States, the USSR, China, Japan and the EEC in the near future.»<sup>4</sup> Os que sustentam este paradigma consideram que o fim do século será moldado pela competição (ou pela cooperação) económica tripolar – Estados Unidos, Japão, União Europeia – que formarão, segundo Lester Thurow, «um novo sistema de quase-blocos comerciais centrados na gestão do comércio»<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Random House, 1987).

<sup>5</sup> Lester Thurow, *Head to Head: The Coming Economic Battle Among Japan, Europe and America* (New York: William Morrow and Company, Inc., 1992).

É indiscutível que Estados Unidos, Comunidade Europeia e Japão são três superpotências económicas que tendem mesmo a afirmar a sua preponderância e a alargar os seus espaços de influência através de uma rede de acordos preferenciais com terceiros países. A tendência para a formação de espaços económicos através de acordos que naturalmente discriminam em relação aos que não são signatários é evidente. Mas dela só resultará uma transgressão séria do multilateralismo económico, ou seja, a formação de blocos fechados, se os signatários do GATT não se dispuserem a cumprir os acordos a que chegaram e não aceitarem a autoridade do árbitro que eles próprios nomearam, a OMC. À União Europeia, depois do estabelecimento do mercado interno e do seu alargamento aos países da EFTA, constituído o espaço económico europeu, abre-se a perspectiva no limiar do século XXI de uma imensa zona de comércio livre englobando um pouco mais de 800 milhões de pessoas, sedimentada em acordos de associação firmados ou em vias disso com todos os países do centro e leste europeu (incluindo a Rússia) e parte do Mediterrâneo (com a Turquia, a Comunidade negociou a formação de uma união aduaneira). Os Estados Unidos responderam ao Acta Único Europeu de 1986 com o Acordo de Comércio Livre com o Canadá de 1988, aprofundado e alargado ao México através do Acordo de Comércio Livre da América do Norte, o chamado NAFTA, de 17 de Dezembro de 1992. A região do Pacífico, que representa a terça parte do comércio dos Estados Unidos, é igualmente abrangida por uma iniciativa americana através da APEC<sup>6</sup>. Não existe um bloco asiático organizado em torno do Japão, que procura no entanto, através de uma relação mais estreita com os seus vizinhos, uma saída para contrariar as suspeições e as barreiras com que se depara nos Estados Unidos e na Europa. Os obstáculos à criação de um eixo sino-nipónico não parecem por ora superáveis.

Se é evidente a preponderância destes três pólos, é obviamente discutível o uso do termo *multipolaridade* para caracterizar em absoluto o sistema internacional. Só os Estados Unidos, recordemo-lo, têm todos os atributos – económicos, políticos, militares – que, além da coesão política interna e de um modelo próprio de sociedade com inegável poder de atracção, caracterizam uma verdadeira potência mundial<sup>7</sup>. À Europa falta, por enquanto, coesão política suficiente. O Tratado da União Europeia aponta no sentido de uma política externa e de segurança comum e de uma defesa comum. No entanto, como os acontecimentos na antiga Jugoslávia demonstram, a Europa é ainda essencialmente uma potência civil. Ao Japão, por seu turno, falta a dimensão populacional e militar, além de que não tem ressonância universal o seu modelo de sociedade.

Os três potentados económicos referidos não têm peso equivalente nas questões da guerra e da paz, nem são aliás nesse campo os únicos com que há que contar. A Rússia, que conserva o seu estatuto de superpotência nuclear, entra na equação do equilíbrio político-militar mundial

---

<sup>6</sup> Ver, a este propósito, Gary Clyde Hufbauer e Jeffrey J. Schott, *NAFTA – An Assessment* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1993).

<sup>7</sup> Ver a este propósito Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead – The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990).

simultaneamente como uma constante e como uma incógnita. A China, membro permanente do Conselho de Segurança, também ela potência nuclear dispendo actualmente, pelo menos, de uma nítida capacidade de «perturbação», é, deste ponto de vista, um actor mais importante do que o Japão. Se é certo que os factores político-militares cederam preponderância, tão avassaladora durante a guerra fria, aos factores económicos, nem por isso passaram estes a governar em absoluto quer as parcerias quer as hostilidades. Por isso, por um lado, a hierarquia das potências segundo o seu poderio militar deixa de corresponder à realidade, tanto mais que os grandes desafios do momento exigem estratégias diversificadas, em que os vectores políticos, económicos e militares tendem a assumir valor equivalente, variável no tempo e no espaço. Por outro lado, os conflitos económicos e comerciais deixam de ser geridos pela predominância de um interesse estratégico comum, assumindo por isso maior relevância mecanismos como a OMC.

A tendência existente para a multipolaridade a nível global não significa que se esteja perante um sistema de equilíbrio de potências revisitado, já não assente, como no passado, no Estado-nação, mas em megablocos fechados reunindo atributos simultaneamente económicos, políticos e militares. Esta questão coloca-se porém com alguma acuidade no plano regional.

Estamos longe ainda da reinstauração na Europa, por exemplo, do sistema de equilíbrio das potências que vigorou no século passado. Por virtude do processo de integração europeia, que nasceu primordialmente para superar esse equilíbrio precário, o «sistema» europeu ocidental tende a abranger a Europa central e de leste e a constituir-se numa nova base da estabilidade europeia, sobre a qual paira ainda o espectro de uma evolução desastrosa do processo de reformas actualmente em curso na Rússia. Subsiste porém a alternativa entre integração plena e regresso ao equilíbrio das potências, mais ou menos mitigado pela força da integração económica, corolário da actual tendência para a renacionalização. Não é essa porém uma tendência inelutável.

Mas é incerto o resultado do actual debate sobre o futuro da Europa, entre os que preconizam uma consolidação do *acquis* da União Europeia e um aprofundamento na área da democratização e da política de segurança como forma de fazer frente aos desafios externos e aos da própria construção comunitária e os que, tolhidos pelas dificuldades económicas e políticas internas, preconizam uma desaceleração da construção política europeia e a redução do projecto europeu a um vasto mercado, seja na versão mais fechada e egoísta da fortaleza seja na mais generosa de abertura comercial ao centro-leste do continente e a algumas zonas meridionais. Ambas as versões são caminho seguro de regresso ao sistema de equilíbrio das potências, a uma multipolaridade europeia que privaria os seus Estados de influência real sobre a evolução do sistema internacional mas faria de novo do teatro europeu palco de graves conflitos interestatais.

As incógnitas são ainda muitas sobre os percursos escolhidos quer na Europa quer nas Américas para que seja possível determinar que tipo de *multipolaridade* se desenha no plano global. Se a reprodução à escala dos megablocos do equilíbrio das potências, se aquela que

aqui se defende sob a designação de *multi-regionalismo*, baseada em espaços integrados, democráticos e abertos.

### **A natureza fluida e complexa do sistema internacional**

Partimos da hipótese de que não há nenhum factor que seja por si só determinante na modelação das relações internacionais no pós-guerra fria: vivemos num mundo complexo que desaconselha definições simplistas e onde as escolhas são múltiplas e não excludentes.

Coexistem e agem uns sobre os outros factores diversos, sejam os característicos da multipolaridade económica, sejam os que restam da ordem bipolar (essencialmente, a equação estratégica nuclear), sejam mesmo aspectos da unipolaridade resultante do poderio militar sem concorrência dos Estados Unidos, desintegrada que foi a outra superpotência. Existe uma tensão clara entre a tendência para a globalização e a interdependência económica e a necessidade daí decorrente de afirmação de identidades e de particularismos, um paradoxo evidente entre o desenvolvimento de novas formas de organização e associação que superam o Estado-nação e a tendência para a simultânea reafirmação da soberania e das prerrogativas do mesmo Estado-nação.

O actual sistema internacional tem talvez na descompressão e na desglobalização estratégica a sua principal característica, resultante do desaparecimento dos constrangimentos securitários que impunham alianças e reduziam o campo de manobra quer dos Estados quer dos actores políticos no interior dos mesmos e forçavam a manutenção do *status quo*.

O desaparecimento dos ditames da guerra fria permitiu a emergência de novos conflitos. Apesar da resposta da comunidade internacional à invasão do Kuwait pelo Iraque, e porque essa decisiva punição se considera irrepetível a menos que estejam em causa interesses vitais dos Estados Unidos, Estados e grupos nacionais ou étnicos sentem hoje muito maior liberdade de acção para prosseguir desígnios nacionalistas.

É neste contexto que reaparecem e se desenvolvem alternativas radicais à democracia, seja o nacional-comunismo ou nacionalismo de aparelho, na Europa central e de leste, seja o nacionalismo extremista que faz apelo à identidade religiosa no mundo islâmico e não só, seja o reaparecimento de correntes chauvinistas nos países ocidentais. Os nacionalismos extremistas têm impacto e sucesso, antes do mais, em sociedades em crise económica e política, onde é claro o fracasso dos projectos de governos autoritários e centralistas que só os alinhamentos da guerra fria permitiram manter no poder. No Sul, o nacionalismo parece basear-se também na percepção de uma marginalidade imposta pelo Ocidente, no quadro de uma «nova ordem» internacional entendida como profundamente injusta.

São evidentes os factores de desintegração, ruptura, crise e conflito na cena internacional dos anos '90. Não é menos verdade, porém, que a par deles se revigoram factores de democratização, associação e integração. A descompressão estratégica não propicia unicamente o nacionalismo e o extremismo político, cria também um amplo espaço de

oportunidade para fazer avançar a agenda das liberdades democráticas e dos direitos do Homem e para promover a cooperação e a integração regional. Já não se podem legitimar regimes ditatoriais em nome do equilíbrio estratégico global, e é insustentável o apoio a regimes ditatoriais em nome de equilíbrios estratégicos regionais – não é concebível, no pós-guerra fria, o apoio da democracia americana a um golpe como o de Pinochet no Chile, não é concebível o apoio de democracias europeias ou da Comunidade às ditaduras africanas. O desaparecimento de solidariedades heterogéneas, o fim dos alinhamentos antagónicos que artificialmente criavam em cada ponto cardeal um «ocidente e um leste», a correspondente perda de sentido do não alinhamento, cria um espaço para a procura de soluções para os conflitos e os desafios económicos e sociais através da cooperação entre os países de uma dada região, facilitada ainda pela vaga democrática iniciada em 1989. Por tudo isto, a guerra de limpeza étnica na Bósnia, os massacres no Ruanda, o acordo de paz israelo-palestino, a transição sul-africana são exemplos igualmente característicos da actual situação internacional.

### **Integração: um factor modelador?**

É nossa convicção que a integração é um factor fundamental de organização e estabilidade num sistema internacional caracterizado pela difusão do poder e pela impossibilidade de qualquer país, inclusive os Estados Unidos, manter alianças estáveis a partir de alinhamentos estratégicos assentes em antagonismos consistentes. Ela é também a forma mais eficaz de conduzir a uma nova inserção regional e internacional dos países que encontraram durante a guerra fria no não alinhamento e na gestão dos antagonismos das superpotências uma forma peculiar de afirmação internacional que hoje perdeu motivação e sentido prático.

A integração regional, que nasceu como uma forma de superar conflitos entre os Estados, é também actualmente uma resposta aos desafios específicos colocados pela globalização. Não há porém que confundir a integração com os processos de globalização, políticos, económicos e sociais, que no geral escapam ao controle dos Estados. A integração, que é uma associação livremente consentida e democraticamente legitimada, se não tem que obedecer a um único modelo, pressupõe sempre um elevado grau de convergência política entre os Estados que a compõem e vontade de atingir um grau significativo de convergência económica, prosseguir objectivos comuns e resolver eventuais diferendos pela concertação.

No modelo europeu, o essencial é a relação assumida nos tratados, autêntico processo constitucional, entre a integração económica e a finalidade política. A integração pelo mercado ligada à criação de instituições estáveis e democráticas tem como objectivo superar as rivalidades históricas tradicionais, fazer convergir as políticas externas e de segurança dos Estados membros e consolidar as suas democracias, esteio de relações de paz. Foi primordialmente para dar sustentação e corpo ao processo democrático que os novos regimes de Portugal e da Espanha estabeleceram como objectivo prioritário a integração europeia. Eternamente de fora ficariam o Portugal do tempo de Salazar, ainda que a saúde financeira lhe permitisse aderir, e a Espanha de Franco, ainda que o quisesse. As motivações que estão hoje

na base do alargamento da União ao centro europeu, fundamentalmente preocupado com a consolidação da transição democrática, são de natureza semelhante.

Os projectos de integração regional entre Estados não democráticos tiveram regra geral pouco sucesso – atente-se no fracasso da União do Maghreb Árabe, apesar do amplo alcance do seu tratado constitutivo. Os processos de cooperação política intergovernamental (com ou sem dimensão de cooperação económica) não necessitaram, para se desenvolver, de assentar na convergência democrática dos seus membros, porquanto na sua origem estiveram problemas específicos de segurança internacional ou regional. Alguns foram inegavelmente bem sucedidos, como a ASEAN, mas hoje estão perante a necessidade de encontrar uma nova plataforma de convergência que trave as tendências de conflitualidade interestatal. A dificuldade sentida pelos países da ASEAN em se adaptarem ao pós-guerra fria é aliás comum a um conjunto muito diversificado de organizações regionais que nasceram dela ou por causa dela: vejam-se as hesitações de rumo da NATO, o esvaziamento da OSCE, a crise da Liga Árabe.

O Mercosul é um processo integrado r que não nasceu nas condições da guerra fria, e pode ser por isso um modelo das organizações regionais pós-bipolaridade, combinando as necessidades de integração no sistema económico internacional com um grau significativo de convergência política. Tem como objectivo a criação de um mercado comum, mas nasceu da democratização e da subsequente reconciliação entre o Brasil e a Argentina; aproxima-se, também por este facto, do modelo europeu, embora com uma clara debilidade institucional se comparado a este último, e uma menor capacidade de concertar posições e regular divergências em matéria de política externa.

Uma outra proposta de organização regional pós-guerra fria é a do NAFTA, visivelmente vocacionado para alastrar mais para sul, eventualmente sob outras designações e em modalidades diversificadas. Os seus objectivos são essencialmente liberalizar os fluxos comerciais e financeiros. Não implica nem exige coordenação nas áreas da política externa e de segurança e prevê apenas uma estrutura institucional leve. As grandes questões do debate sobre a ratificação – ambiente e direitos dos trabalhadores – são discutidas na perspectiva do seu impacto no comércio e no emprego. É de notar, no entanto, a ligação feita pelos seus defensores à consolidação das reformas económicas e da democracia no México.

O desenvolvimento de processos de integração e cooperação regional, independentemente do modelo adoptado, constitui, a nosso ver, a base fundamental para construir um novo multilateralismo político e económico – de facto um *multi-regionalismo* – única forma eficaz para fazer frente à reemergência violenta dos nacionalismos e estruturar as relações económicas internacionais evitando que a concorrência degenerem em confronto.

Chegamos assim à noção de *integração aberta*, que garante, no plano de cada espaço, os valores da sociedade plural, da democracia política, da diversidade cultural e religiosa, da livre concorrência e da participação do cidadão, princípios que projecta e promove no plano internacional, através da relação estabelecida com países considerados individualmente ou em

agrupamentos. A tendência para o fechamento dos blocos, conduzindo à quebra da solidariedade entre áreas democráticas ou resultando dela, é suicidária.

### **Organizar o multi-regionalismo**

O fim da guerra fria e da bipolaridade mundial obriga, assim, a recolocar a questão dos modelos de organização da política e da economia internacional. Fora da perspectiva do «fim da história» e tornando-se necessário encarar frontalmente o tema da diversidade e da complexidade contemporâneas, revela-se indispensável olhar com especial atenção o tema da integração política e económica nos espaços de «interesses comuns» em ligação com a afirmação nacional e internacional da democracia – como condição de paz e de desenvolvimento. Voltamos a ter de ouvir o *apelo de Kant*: a paz constrói-se pela liberdade e pela democracia. A questão democrática assume, hoje em dia, uma importância fundamental no lançamento das bases de relacionamento internacional e equilíbrio na «balança do mundo».

Indispensável se torna começar por dar especial ênfase à cooperação entre Estados democráticos e à procura de instrumentos organizativos e institucionais orientados para a defesa dos seus interesses comuns. Esta cooperação (entre Estados democráticos) deverá funcionar como uma via que tem como objectivo conseguir, progressivamente, a criação de mecanismos de cooperação internacional – envolvendo, numa perspectiva multi-regional, os diversos espaços em presença. Não basta a formulação vaga de grandes princípios abstractos nem a manifestação de boas intenções, que não resolvem os problemas fundamentais e que, pelo contrário, agravam os equívocos e geram nefastos mal-entendidos. Daí entendermos ser essencial, em cada caso, o diagnóstico dos interesses comuns e dos interesses divergentes. Só detectando a «margem de conflitualidade» poderemos introduzir os necessários meios de regulação sem os quais a cooperação e a integração não funcionam.

Os riscos de conflitualidade, naturalmente, existem. Importa, porém, perguntar se, contrapostas a estes elementos, que correspondem a importantes forças centrífugas, não há forças centrípetas capazes de acompanhar a tendência de globalização e de internacionalização. E aí descobrimos a importância da contraposição entre democracia e não democracia – que tem a ver menos com a criação de modelos rígidos de organização política e social e mais com o respeito dos direitos fundamentais, com o primado do direito internacional, com a regulação pacífica dos conflitos, com o reforço da cooperação internacional e com o recurso aos mecanismos de integração política e económica como forma de garantir a protecção dos *interesses comuns*. A organização das relações internacionais contemporâneas deve, assim, basear-se na ideia da democracia como princípio de acção das ordens internas, das relações entre Estados e das organizações internacionais e supranacionais.

A universalidade dos direitos do Homem, com todas as suas consequências, afirmada nos tempos modernos pela aprovação da Declaração Universal de 1948, os princípios da Carta das Nações Unidas, o primado do direito e a legitimidade democrática constituem pontos que têm

de estar presentes na reorganização internacional e na estruturação de novas relações entre as nações. No mundo complexo em que vivemos, a distinção essencial é afinal entre a aceitação e a recusa do respeito mútuo, da partilha de influências e de soberanias, do primado da paz e da dignidade. Mas não através da imposição de uma ideia redutora, fechada, ocidentalista de «democracia» – antes através de uma ideia aberta e universalista, capaz de integrar as diferentes culturas e civilizações e de permitir uma «ligação criadora» entre as diferentes identidades e «pertencas» e a unidade do género humano. Utopia? Em parte, sim – mas, no domínio analítico, trata-se essencialmente de compreender as consequências da mundialização dos problemas, da complexidade contemporânea, das interdependências – sem esquecer as diferenças e a necessidade de preservar e proteger as sociedades abertas.

Nesta ordem de ideias, há que encontrar pontos de confluência, merecendo especial destaque as relações entre a Europa e a América. A Europa é, por um lado, uma encruzilhada de experiências, hoje enriquecida pela chegada à democracia dos países do centro e do leste, e a América, por outro, uma continuação natural do velho continente, abrangendo não apenas o norte do continente mas também a América Latina. Ao contrário do que pretende Samuel Huntington, a autonomia e a vocação própria indiscutível da América Latina não corresponde a uma «civilização», mas a uma realidade com identidade definida, que participa fortemente de raízes culturais em parte comuns às da Europa. Trata-se de uma realidade enriquecida pelo diálogo e interacção entre culturas.

Daí a necessidade de basear a cooperação internacional entre a Europa e as Américas – espaços de democracia, de heranças comuns e ponto de encontro de comunidades plurais de destinos e valores – nos seguintes aspectos:

- desenvolvimento de processos abertos, paralelos e complementares, de integração regional;
- aproveitamento dos processos regionais de integração e cooperação como base de uma futura reforma do sistema da Nações Unidas;
- aperfeiçoamento das diversas formas de integração regional e de associação inter-regional com o objectivo de favorecer o comércio livre e a cooperação para o desenvolvimento económico e social (Comunidade Europeia, Conselho da Europa, Mercosul, NAFTA);
- consolidação e alargamento da OMC, tendo em conta as realidades do multi-regionalismo;
- apoio activo às reformas democráticas e constitucionais e à criação de mecanismos regionais e inter-regionais de protecção dos direitos do Homem e de legitimidade democrática;
- criação de estruturas, formais e informais, *joint ventures* inteligentes visando uma melhor informação mútua e um levantamento rigoroso dos interesses comuns e dos interesses divergentes;
- apoio às Nações Unidas para que assumam um papel mais activo na segurança colectiva mundial – com efectiva partilha de responsabilidades e uma adaptação da organização às novas circunstâncias pós-guerra fria.

Trata-se, pois, de romper com a lógica de blocos fechados, contrapondo-lhe a formação de espaços integrados abertos que contrariem a fragmentação e que favoreçam a criação de novos instrumentos de regulação democrática dos conflitos.

Em lugar da inevitabilidade de um «choque de civilizações» ou do «choque de blocos», há que detectar na sociedade complexa contemporânea, ao lado da tendência fragmentária (nacionalista, regionalista, tribal), a necessidade de contrariar esse choque, por motivos de segurança colectiva, de desenvolvimento e da paz. Nesse sentido, a *integração aberta*, política e económica, constitui a melhor resposta – perante as dificuldades evidentes que hoje se verificam na Europa, após a alteração de circunstâncias operada depois das «revoluções de 1989». E o certo é que tal resposta, constituindo uma semente de equilíbrio e de partilha democrática de responsabilidades, apenas poderá obter êxito se se basear no primado dos direitos do Homem e na criação de mecanismos políticos e jurídicos que permitam a sua protecção efectiva. Assim, o «choque» influente na vida internacional poderá vir a ser, pelo menos em parte, entre democracia e não democracia – entre ouvir ou não ouvir o *apelo de Kant* e, sobretudo, entre criar ou não criar os meios e a organização necessários para levar à prática uma regulação eficaz dos conflitos.

Se referimos a não democracia, importa dar especial ênfase aos processos de transição democrática. Há que favorecer, de um modo gradualista e seguro, a evolução em diversas zonas do globo das sociedades para a *democracia* – sendo esta encarada não como sistema eurocêntrico mas como método aberto adaptado às diversas culturas, visando o respeito pela dignidade humana, pelo pluralismo e pelos direitos fundamentais. Não se trata, pois, de impor modelos de organização e funcionamento da democracia, mas de garantir o «reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis», considerando que «a vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos».

A democracia deixou, assim, de ser uma questão lateral na organização internacional para se situar no centro desta – como factor activo de desenvolvimento. O apoio à *transição democrática*, envolvendo a cooperação para o desenvolvimento, constitui, assim, uma das peças-chave da vida e da estabilidade da comunidade internacional. O dever de cooperação é inerente à lógica da integração aberta. Ao contrariar activamente o subdesenvolvimento – ao resgatar a «dívida social» de que falava José Guilherme Merquior – está-se a contribuir para o aumento da consciência cívica dos cidadãos e para a «democratização». Nos planos regional e inter-regional, a cooperação tem de ser, pois, levada a efeito como condição de estabilidade e de sobrevivência, na lógica do multi-regionalismo.

Há um apelo exigente à solidariedade na cena internacional – que ou não é ouvido ou é mal compreendido. Os problemas sociais com que se defrontam muitas sociedades democráticas – desemprego, pobreza, marginalidade social – não facilitam esse entendimento? É verdade. Mas cada vez mais se compreende que só iniciativas comuns e concertadas podem levar internacionalmente à superação do actual estado de coisas – que não representa uma mera

«crise de crescimento» mas a existência de uma fase de desordem e da necessidade de «rearranjo». É uma nova organização de organizações que está na forja – exigindo, a um tempo, lucidez e imaginação, sentido diplomático e consciência estratégica. Há erros profundos de acção e de concepção que urge superar.

Mas no domínio da integração há preocupantes situações dilemáticas que urge encarar frontalmente. Aprofundamento? Alargamento? – a pergunta ouve-se na Europa. O dilema autêntico é entre *alargamento* e *definhamento*. Mas o alargamento obriga a uma «geometria variável» e ao gradualismo necessário – que permitam compreender quais as fronteiras ditadas pela evolução das circunstâncias, caso a caso. É que há o risco de diluição de poderes e de ineficácia dos mecanismos, perante alargamentos excessivos e apressados. As integrações económica e política têm ritmos diferentes e há que compatibilizar essas diferenças com a complexidade do concreto. Os sinais políticos e de solidariedade política têm de ser dados mais rapidamente – devendo traduzir-se não só em ajudas materiais mas também na constituição de elos jurídicos e institucionais multi e inter-regionais. Os passos económicos, a criação dos mecanismos de integração das economias e de gestão dos interesses comuns carecem de uma maior maturação, considerando as disparidades em níveis de desenvolvimento e a problemática relação entre grandes e pequenos. Não podem, assim, iludir-se os dilemas e as dificuldades. Os processos de integração não são panaceias – são vias de racionalidade e de intercâmbio criador, que a globalização dos problemas exige e que a internacionalização das economias e dos mercados torna absolutamente indispensáveis. As dificuldades e as tensões recentes a propósito do Tratado de União Europeia dificultam as coisas e a respectiva justificação. Não é, porém, a integração europeia que está em causa, mas a falta de respostas adequadas e em tempo, susceptíveis de defender e salvaguardar os *interesses comuns*, que tardam em ser diagnosticados com o rigor necessário.

No Mercosul, devido ao efeito de atracção que começa a exercer sobre outros países da América do Sul, está posto o problema do alargamento – e na equação entra também a determinação das formas de relação a estabelecer com o NAFTA e as iniciativas hemisféricas sem que nelas se dissolva o processo do Mercosul ou se rompa a coesão entre o Brasil e a Argentina.

Europa e América Latina? Há ainda um longo caminho comum a percorrer – que defenda intransigentemente as diferenças e a especificidade das respectivas vocações, mas que permita demonstrar em actos que à tentação autista temos de saber contrapor a vontade de intercâmbio, a liberdade criadora, a solidariedade e a abertura democrática.

União Europeia e Mercosul? Há uma relação a institucionalizar, na perspectiva de criação de sólidos laços de cooperação económica e política entre dois espaços integrados – que será talvez paradigmática do multi-regionalismo que é imperioso construir. Não via Winston Churchill

nos «agrupamentos naturais» a melhor maneira de contrariar a tendência para a conflitualidade entre vizinhos e o principal esteio das Nações Unidas?<sup>8</sup>

Democracia e economia devem, assim encontrar-se. Concorrência e diversidade de interesses e percepções coexistem e geram divergências e conflitos. A integração aberta e o multi-regionalismo são vias de regulação dessas divergências.

---

<sup>8</sup> No seu célebre discurso sobre os Estados Unidos da Europa, de 1946, Churchill faz uma verdadeira defesa dos agrupamentos de países enquanto forma de dar consistência às organizações de âmbito mundial: *There is no reason why a regional organisation of Europe should in any way conflict with the world organisation of the United Nations. On the contrary, I believe that the larger synthesis will only survive if it is founded upon coherent natural groupings .... These do not weaken, on the contrary they strengthen, the world organisation.* Este discurso é reproduzido em Brent F. Nelsen & Alexander C-G. Stubb (eds.), *The European Union – Readings on the Theory and Practice of European Integration* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1994), pp. 5-9.