

NEM EM MARTE NEM EM VÊNUS: EM TERRA

Bernardo Pires de Lima

ROBERT COOPER

**The Breaking of
Nations: Order and
Chaos in the Twenty
First Century**

Londres,
Atlantic Books,
2003, 180 páginas

Quando Robert Cooper publicou, em 1996, um artigo com cerca de trinta e cinco páginas a que deu o nome «The Postmodern State and the World Order»¹, estávamos ainda longe de reconhecer a importância que este brilhante diplomata britânico tem tido a dois níveis, no que à política externa diz respeito: em primeiro lugar, como ideólogo da política externa de Tony Blair e, mais recentemente, como Director Geral dos Assuntos Externos e Militares no Conselho da União Europeia. O que significa, antes de mais, uma passagem de «guru» de Blair para braço direito de Javier Solana.

De facto, este apagamento inicial surgiu sobretudo por duas razões. A primeira, porque a publicação do artigo foi feita num think-tank britânico que não está na linha da frente em termos de importância, o Demos, o que reduziu desde logo o seu impacto no mundo académico e político. A segunda razão prende-se com a própria conjuntura internacional, uma vez que as teses de Cooper só ganharão notoriedade depois de Tony Blair ter articulado a sua doutrina sobre a comunidade internacional por altura da intervenção no Kosovo,

em 1999. É precisamente a partir desta data, e reforçando-se com o 11 de Setembro, que as teses de Robert Cooper ganham outra importância e o seu pensamento merece ser analisado.

A VISÃO DO MUNDO

As teses defendidas em 1996 foram publicadas em livro em 2003, correspondendo, grosso modo, ao primeiro capítulo da obra. *The Breaking of Nations* reúne não só o ensaio anterior como aponta um caminho diplomático a ser seguido segundo algumas máximas fundamentais para o mundo actual. A terceira e última parte desta importante obra é uma análise às diferenças entre os Estados Unidos da América e a Europa, um pouco à semelhança do que fez Robert Kagan no célebre ensaio *Power and Weakness*², publicado em 2002 e em livro no ano seguinte³. Aliás, Cooper procura responder a Kagan no terceiro capítulo, porventura o mais interessante do livro. No entanto, duas características devem ser apontadas ao autor: por um lado, um enorme equilíbrio na análise e, por outro, uma arrojada argumentação, bem visível na forma como intervém na

imprensa britânica, em especial no *Guardian*, tendo em conta a forma tradicional do exercício diplomático no Foreign Office.

Cooper propõe-se conceptualizar o sistema internacional com base em três imagens emblemáticas: os mundos «pré-moderno», «moderno» e «pós-moderno», caracterizados de uma forma mais realista e desafiante do que a narrativa tradicional. No primeiro caso, os Estados que o compõe não possuem o monopólio legítimo do uso da força, critério weberiano para um Estado se constituir como soberano. Emergindo de um mundo pós-imperial onde esta mesma componente da soberania nunca se impôs, os Estados «pré-modernos» apenas tiveram uma de duas opções: os impérios ou o caos. Como consequência da desagregação dos primeiros e da emergência do segundo, estes Estados estão votados a um isolamento que os conduz a formas radicais de exercício do poder. São exemplos deste mundo o Afeganistão, a Libéria ou a Somália.

A segunda imagem revela-nos a tradicional caracterização de um sistema de Estados onde a soberania assenta no monopólio legítimo do uso da força, estando preparados para a usar se os seus interesses assim o justificarem. O termo «moderno» é usado, não porque seja uma realidade nova, mas porque existe uma íntima relação entre este mundo e o motor da *modernidade*: o Estado-nação. Estes Estados são, na sua maioria, relativamente estáveis e organizados, como o Brasil, a China e a Índia. Mas existem outros que, para Cooper, podem constituir ameaça ao sistema de segurança internacional e à

paz, como o Iraque de Saddam Hussein. No terceiro nível, o «pós-moderno», o aspecto fulcral centra-se na diferença que existe com a implosão do Estado, que aliás acontece também no mundo «pré-moderno». Se neste a consequência disso é o caos, a desordem e a ausência de monopólio do uso legítimo da violência, no mundo «pós-moderno» o resultado é o inverso: um espaço de ordem, cooperação e integração progressiva a vários níveis. É exemplo disto, claro está, a União Europeia. Se os EUA são interpretados como estando no segundo patamar, pois não estão na disposição de aceitar a ingerência alheia na maior parte dos assuntos que ponham em causa a sua autonomia no sistema internacional, Cooper caracteriza a Rússia como possuidora de elementos dos três mundos. Uma observação curiosa mas que extravasa o âmbito deste livro. Seguindo as imagens propostas, vale a pena desmontar a argumentação em torno das implicações para a segurança. Para o autor, existe claramente uma «zona de segurança, uma de perigo e uma de caos» (p. 34). Para o mundo «pós-moderno», as tarefas incluem a promoção dos valores da democracia, liberdade e pluralismo, promovendo as suas instituições, a economia de mercado e o transnacionalismo diplomático. O multilateralismo é a forma de resolução de conflitos, sejam eles de que natureza for. Esta exportação do modelo democrático é defendida como benigna, necessária e desejável para se alcançarem níveis de segurança não só nestes Estados, onde isto parece garantido como, também, naqueles pertencentes a um mundo «perigoso e caótico». Os desafios pren-

dem-se com a aproximação da Rússia à órbita destes princípios de cooperação, assim como dotar a NATO e a UE de meios e solidez para a prossecução desses mesmos fins.

No que concerne ao mundo «moderno» a estabilidade do sistema internacional e dos Estados «pós-modernos» alcança-se por duas vias: desde logo não permitindo que uma potência regional consiga uma hegemonia em relação a outras, sobretudo no que diz respeito ao domínio do petróleo; em segundo lugar, não permitir que qualquer Estado tradicionalmente ambicioso e conflituoso tenha nas suas mãos armas de destruição maciça que ponham em causa a segurança internacional. O que o autor nos diz é verdadeiramente novo no pensamento europeu sobre estas questões, colocando o desafio para o mundo «pós-moderno» nos seguintes termos: «precisamos de nos habituar à ideia de duplo critério: entre nós operamos com base nas leis e na segurança cooperativa abertas, quando tratamos com o mundo exterior à Europa, precisamos de retroceder até aos métodos mais duros de uma era anterior: força, ataque preventivo, engano, tudo o que for necessário [...]» (p. 37). Cooper vai mesmo mais longe: «entre nós obedecemos à lei, mas quando estamos a operar na selva temos, também, de usar as leis da selva» (p. 38).

Sobre a segurança colectiva do mundo «pós-moderno» Cooper retira três conclusões fundamentais acerca das ameaças no contexto internacional actual. Os Estados «pré-modernos» poderão absorver de tal maneira vontades e meios que se torne irreversível abandoná-los. Esta interde-

pendência revela-nos duas circunstâncias: um imperialismo democrático desejável e benigno e, por outro, uma necessidade de permanência na resolução dos problemas «pré-modernos» que acarretarão avultados custos políticos e económicos. O universalismo democrático fará naturais vizinhos «modernos». Estes, em razão das suas políticas de poder e concorrenciais, ameaçarão os Estados «pós-modernos» que, como é o caso da Europa, não apresentam meios nem vontade política para levar a cabo a sua defesa. Em último lugar, a própria desagregação do Estado soberano no mundo «pós-moderno» pode, em virtude de uma economia globalizada e de uma abertura a todos os níveis, provocar fragilidades nas diversas comunidades e uma ausência de poder central responsabilizador. Por outras palavras, a ordem «pós-moderna», devido à sua complexidade, pode ser, ao mesmo tempo, factor de desenvolvimento civilizacional e contribuir para a desagregação da ligação entre poder político central e sociedade civil. Estes são os desafios que se colocam essencialmente ao Ocidente.

A DIPLOMACIA E O ELO TRANSATLÂNTICO

Na segunda parte do livro, Cooper propõe-nos algumas máximas sobre as quais se deve pautar a diplomacia no século XXI. Para se alcançar a segurança internacional num mundo onde as ameaças estão identificadas, o autor sugere-nos cinco vias – que talvez pelo seu carácter não vinculativo e subjectivo constitua a parte menos importante de todo o livro. Em primeiro lugar, a necessidade de conhecermos melhor as realidades e os cidadãos estran-

geiros, isto é, aqueles onde as crises assolam e onde possíveis intervenções humanitárias ou militares se vislumbrem. A segunda regra diz-nos que mesmo numa era de globalização o que importa, em última análise, é a política interna e local dos Estados. Por outras palavras, os líderes políticos de Estados democráticos, em virtude de estarem sujeitos ao voto e às opiniões públicas, relegam para segundo plano acções externas que lhes retirariam popularidade interna. Por isto, a condução da política externa continua subordinada a constrangimentos locais, só possível em regimes onde a democracia liberal funcione. Diga-se que, neste caso, nem sempre esta máxima traz vantagens aos Estados, podendo mesmo ser castradora na sua acção exterior e negativa na defesa dos seus interesses. Em terceiro lugar, um pouco em consequência da anterior, encontramos a dificuldade em influenciar governos estrangeiros. No fundo, compromissos de longa duração, sobretudo de carácter militar, são cada vez mais difíceis em virtude das pressões existentes no interior dos Estados. Para tal, e como quarta proposta, a política dos Estados deve ir bem mais além do que o mero interesse nacional. O realismo deve dar espaço a uma análise mais lata da ordem internacional e de como deve ser o mundo em que os Estados querem viver. A quinta proposta visa sobretudo isto: uma redefinição da identidade dos Estados em prol de uma verdadeira comunidade internacional. A conclusão desta parte da obra de Robert Cooper não andar­á muito longe da ideia de uma cooperação reforçada entre a UE e os EUA em matérias de defesa e segurança

internacionais, tendo em vista uma expansão dos seus princípios benignos de forma a garantir estabilidade em regiões onde esta não existe e que ameace a paz onde ela reine. O internacionalismo liberal de Blair vem pois beber, e muito, ao seu conselheiro diplomático em Downing Street. A terceira e última parte de *Breaking of Nations* é uma resposta ao argumento que Robert Kagan desenvolveu uns meses antes. Se Cooper converge na análise de que a UE e os EUA desenvolveram visões estratégicas distintas, discorda quanto a uma inevitável ruptura transatlântica. Escrita já quando o autor exercia as funções de braço direito de Javier Solana na União Europeia, esta terceira parte reflecte o desejo da melhoria fundamental do relacionamento transatlântico, também ele expresso mais tarde na Estratégia de Segurança da União, onde as ameaças que Cooper havia definido em 1996 e algumas das soluções preconizadas passaram a estar contempladas. Coincidência ou não, a influencia deste sagaz diplomata britânico também se fez sentir ao mais alto nível da UE. Cooper contraria Kagan em mais dois aspectos. O primeiro, ao afirmar que não é verdade que a UE não tenha capacidade militar, apontando como vital o papel das tropas terrestres britânicas e francesas no Kosovo e a importância da artilharia franco-britânica na Bósnia. Seguidamente, nega que os europeus tenham prescindido da vontade de usar a força em acções externas, realçando-se a crescente importância das forças alemãs no quadro internacional, dos Balcãs ao Afeganistão, impensável há uma década atrás. No entanto, o autor não

deixa de considerar insuficientes as capacidades militares europeias, hipotecando-se deste modo a capacidade da União em influenciar assuntos externos à sua zona de acção geográfica.

Por outras palavras, ao minimalismo da análise de Kagan corresponde um maior rigor e equilíbrio de Cooper, essencial para uma análise mais fria do debate transatlântico.

A solução passa por uma profissionalização das forças militares europeias – uma vez que o fosso entre os EUA e UE nesta matéria tem vindo a aumentar – pela constituição de forças mais móveis e eficazes e por um investimento forte em investigação e desenvolvimento (I&D) nas áreas da segurança e defesa.

Feito o diagnóstico, Robert Cooper toca no ponto fundamental: «não é apenas porque os EUA gastam o dobro em defesa do que todos os aliados europeus juntos, mas porque gastam mais eficientemente. O ponto é que os europeus não gastam juntos [...]» (p. 157). Kagan já descrevia Cooper como dos poucos pensadores

/políticos europeus a perceber o mundo actual. Descreveu mesmo a defesa de um «critério duplo», por parte do diplomata britânico, como a chave para a resolução de conflitos nas zonas problemáticas e eliminação das fontes terroristas. Por outras palavras, o que Kagan pretende é que a UE siga os conselhos de Robert Cooper, quer no reforço da parceria transatlântica quer no incremento de uma estrutura de defesa e segurança convergente com o poder militar real dos europeus e com a sua apetência para as missões de Petersberg. Por ora, esta estratégia está de certa maneira consagrada por escrito. Veremos se os governos serão capazes de passar das palavras aos actos.

John Ikenberry, o reputado professor de Relações Internacionais em Georgetown, afirmou há tempos, numa edição da *Foreign Affairs*, que se os EUA têm Huntington, Fukuyama e Kagan como os proeminentes profetas da nova ordem internacional, os europeus acabaram de encontrar o seu: Robert Cooper. Perfeitamente de acordo. **RI**

NOTAS

¹ Robert Cooper, «The Postmodern State and the World Order», in *Demos*, 1996.

² Robert Kagan, «Power and Weakness», in *Policy Review*, June/July 2002.

³ Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York: Alfred A. Knopf, 2003.