

aula 8. de Tereza complementar

dade de reorganização do sistema político desses países. O fato de que os estudos institucionais e a preocupação com a engenharia política sejam relativamente desprezados nos países em questão só faz aumentar a dimensão do desafio.

NOTAS

1. Cuba constitui a exceção notável.
2. Henry Kissinger põe em dúvida essa capacidade econômica e sugere, em artigo no *Washington Post* (26.2.1991), que uma boa definição para os interesses estratégicos dos Estados Unidos seria sua capacidade de financiar suas próprias intervenções militares, ao contrário do que ocorreu no Golfo Pérsico.
3. Samuel P. Huntington, "America's Changing Strategic Interests", *Survival*, vol. 33, n.º 1, jan.-fev. 1991, pp. 3-17.
4. "... to maintain the United States as the premier global power, which in the coming decade means countering the Japanese economic challenge", *op. cit.*, p. 8.
5. Essa alternativa foi sugerida por Peter Waldmann no colóquio sobre "Democracia e Cultura Política em Comparação: Brasil e Alemanha", São Paulo, Instituto Goethe e Cedec, maio de 1991.
6. Até certo ponto, porque o retrospecto das relações econômicas do Cone Sul aponta para a necessidade de uma reintensificação das relações sobretudo com os Estados Unidos e a Europa e, do ponto de vista do seu dinamismo, particularmente com os Estados Unidos.

| |
|----------------|
| PASTA Nº: 17-A |
| OTDE.FLS.: 14 |

Soberania estatal e instituições multilaterais:
respostas à interdependência assimétrica

Robert O. Keohane
Tradução de Álvaro de Vita

IX

A maioria dos observadores da política mundial hoje reconhece que a autonomia dos Estados — e seu poder para realizar objetivos por meio de ação individual — foi minada pela interdependência econômica internacional. Esse fato é claro até mesmo para líderes dos Estados Unidos e da União Soviética, superpotências que costumavam festejar sua independência relativa. As limitações que a economia mundial impõe aos Estados-membros com certeza são há muito evidentes no Brasil, tanto para *policy makers* como para estudiosos de política mundial.

A interdependência é às vezes descrita como se fosse uma espécie de fenômeno natural, tudo varrendo em seu caminho e sem fazer distinções entre países, todos ocupando o mesmo "barco salva-vidas" no mar planetário. Infelizmente, como em todas as atividades humanas, as relações de interdependência econômica são profundamente afetadas por diferenças de poder — entre países, empresas e indivíduos. O primeiro pré-requisito para compreender as implicações da interdependência para a política governamental é perceber claramente as implicações da interdependência para o poder e as implicações de desigualdades de poder para a forma de lidar com a interdependência. A primeira metade deste artigo focalizará, por esse motivo, as relações entre interdependência e poder.

Relações de interdependência impregnadas de poder colocam dilemas para os Estados, uma vez que a interdependência

* Chefe do Departamento de Governo da Universidade de Harvard.

restringe a capacidade dos governos de controlar os eventos que os interessam. Uma resposta a esses dilemas é a busca da reafirmação da soberania estatal por meio de decisões unilaterais. Uma outra é formar instituições multilaterais ou aderir a elas, nas quais os governos cooperam para melhorar sua capacidade de lidar com um conjunto de problemas. Essas instituições, muitas das quais são agora denominadas "regimes internacionais", estabelecem normas e criam estruturas no seio das quais acordos detalhados entre governos podem ser realizados.

Nem reforçar a soberania nacional nem aderir a instituições multilaterais constituem sempre a "resposta certa". Apoiar-se exclusivamente na soberania estatal foi desastroso para Estados como Burma, que procuraram também isolar-se, ou para Estados que tentaram alterar unilateralmente os termos de sua relação com a economia política mundial, como o Peru nos últimos anos. De outro lado, a participação efetiva em instituições multilaterais em geral exige a preservação de alguma capacidade de se afirmar fora da instituição se necessário. A combinação "ótima" de soberania e envolvimento multilateral depende das relações de poder que prevalecem na área em questão, da natureza das regras estabelecidas pelos regimes internacionais existentes, da coerência e efetividade dessas regras e da eficácia que pode ser esperada da ação independente ou de acordos bilaterais. É impossível, assim, fazer generalizações acerca da atitude que um governo deveria sempre adotar em relação às instituições multilaterais.

É possível, entretanto, fazer algumas observações sobre como as instituições multilaterais operam e sobre as funções que desempenham, as quais poderiam ajudar a estabelecer um arcabouço analítico para a tomada de certas decisões. Aderir a regimes internacionais tem muitas vezes consequências que não são óbvias, algo de que observadores acadêmicos e *policy makers* deveriam ter consciência. A segunda metade deste artigo, por isso, discute o valor e também os custos do multilateralismo para os Estados — oferecendo não um balanço específico de custos e benefícios e sim um conjunto de categorias que podem orientar nossas discussões subseqüentes.

I. INTERDEPENDÊNCIA ASSIMÉTRICA E PODER

Quando Joseph Nye e eu discutimos o conceito de interdependência há doze anos,¹ dirigimos nossa atenção para as relações assimétricas entre governos e instituições transnacionais. Rejeitamos explicitamente a noção de que a interdependência é um fenômeno benigno, que a todos afeta da mesma forma. Comentando uma afirmação feita pelo secretário de Estado Henry Kissinger perante as Nações Unidas em 1974, defendendo a idéia de que "estamos todos envolvidos em um empreendimento comum", observamos que "essas palavras pertencem claramente a um discurso cuja intenção é a de limitar as reivindicações do Terceiro Mundo e de influenciar as atitudes públicas internas, mais do que a de analisar a realidade contemporânea. Para os que querem manter a liderança mundial dos EUA, a interdependência tornou-se parte da nova retórica a ser usada tanto contra o nacionalismo econômico interno como contra rebeldias mais de cidas fora".²

Em contraste com a retórica da interdependência então prevalecente nos Estados Unidos, definimos interdependência em termos dos "efeitos de custo das transações" e não simplesmente como interconexão. Interdependência para nós queria dizer "dependência mútua" — uma situação em que atores são afetados, de formas potencialmente custosas, pelas ações de outros. Também rejeitamos a idéia de que interdependência implica benefício mútuo: "Nossa perspectiva supõe que relações de interdependência sempre envolverão custos, uma vez que a interdependência restringe a autonomia; mas é impossível especificar *a priori* se os benefícios de uma relação excederão os custos. Isso dependerá do peso dos atores e também da natureza da relação. Nada garante que relações que denominamos 'interdependentes' serão caracterizadas pelo benefício mútuo".³

A interdependência também não é necessariamente simétrica:

São "assimétricas" de dependência que mais provavelmente oferecerão fontes de influência para os atores nas relações que estabelecem entre si. Atores menos dependentes podem muitas vezes utilizar as relações de interdependência como uma fonte de poder na negociação relativa a uma questão e talvez para exercer

influência em outros problemas... Concluímos que um início promissor nas análises políticas da interdependência internacional pode ser o de conceber as interdependências assimétricas como fontes de poder para os atores.⁴

Nossa concepção de interdependência é, por isso, mais próxima daquela desenvolvida por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto do que da noção discutida pelos publicistas mais ingênuos que difundiram o termo:

Análises superficiais ou apoloéticas, procurando minimizar os aspectos espoliativos da economia internacional, supõem que as economias modernas são simplesmente "interdependentes". O que essas análises esquecem, ao afirmar semelhante lugar-comum, é que a questão importante diz respeito às formas assumidas pela "interdependência". Enquanto algumas economias nacionais precisam de matérias-primas produzidas por mão-de-obra não qualificada, ou de bens industriais produzidos por mão-de-obra barata, outras precisam importar equipamentos e bens de capital em geral. Enquanto algumas economias se tornam devedoras dos centros financeiros do mundo, outras são credoras. É claro que banqueiros precisam de clientes tanto quanto clientes precisam de banqueiros. Mas a "inter-relação" entre uns e outros é qualitativamente diferente devido à posição ocupada por cada parte na estrutura da relação. A mesma coisa é verdadeira para a análise das economias "interdependentes" nos mercados mundiais.⁵

Nossa concepção de interdependência, tal como introduzida no início de *Power and Interdependence*, era estreitamente vinculada à noção de poder. A interdependência assimétrica gera recursos de poder e por esse motivo apresenta problemas clássicos de estratégia política: como utilizar esses recursos em situações de interação mútua com outros.

Essa visão da interdependência não é tão nova quanto poderia parecer àqueles que foram expostos unicamente à retórica da interdependência: a idéia de que a interdependência assimétrica pode ser uma fonte de poder é sustentada com nitidez por Albert Hirschman em *National Power and the Structure of Foreign Trade*, trabalho inicialmente publicado em 1945.⁶ Seria difícil analisar as relações políticas entre sociedades, ou entre governos, sem recorrer a algum conceito desse tipo. Afinal, a análise das

relações de influência requer que tanto as fontes de influência (materiais e não materiais) como os padrões de interação estratégica sejam levados em conta. Mesmo que a palavra "interdependência" não fosse utilizada (devido às suas conotações retóricas), um conceito similar teria que ser empregado.

Um conceito, entretanto, não constitui uma teoria. O conceito de interdependência é tão genérico que pode ser utilizado em uma variedade de esquemas teóricos. Realistas podem discutir a "interdependência estratégica" nos problemas militares existentes entre Estados concebidos como atores unitários. Estruturalistas podem interpretar todas as relações assimétricas entre Estados como determinadas por padrões fundamentais de recursos de poder, em especial a posição ocupada por vários países na divisão internacional do trabalho. Liberais podem argumentar que mesmo a interdependência assimétrica envolve relações políticas pluralistas, que oferecem oportunidades de constituição de coalizões. Por isso a questão, do modo como a vejo, não é a da utilidade da "abordagem da interdependência" — o conceito da interdependência, devido a sua flexibilidade e falta de um conteúdo específico, é quase excessivamente útil. A questão fundamental, em vez disso, é se chegaremos a novos *insights* sobre as relações assimétricas entre países desenvolvendo interpretações que recorrem ao conceito de interdependência.

Neste artigo desenvolverei o que chamo de uma abordagem "neoliberal". O liberalismo é às vezes associado a uma doutrina que subestima a natureza penetrante das relações de poder, exagera a estabilidade dos mercados e ignora as assimetrias de poder e riqueza. Não compartilho dessa visão, como as citações acima de *Power and Interdependence* deixam claro. Mas o liberalismo também enfatiza a importância da natureza cambiável dos processos políticos cambiáveis, mais do que de estruturas sociais imutáveis: enfatiza de que forma seres humanos, e as instituições que eles criam, podem influenciar as condições de sua existência. No cerne do liberalismo está uma crença na possibilidade de mudanças para melhor, isto é, no progresso definido em termos modestos. O neoliberalismo tal como o conceito reconhece explicitamente as limitações impostas pela estrutura econômica e pelo poder. Como enfatizaram Marx e Polanyi, mercados são sempre impregnados de relações de poder.⁷ A maior parte das relações de

poder é assimétrica. Todas as relações humanas são, por isso, sujeitas a essas limitações, mas atores poderosos ou mais ricos estão menos sujeitos a elas do que outros. Apesar disso, os resultados das interações políticas, e como elas mudam ao longo do tempo, não são determinados de uma vez por todas pelas distribuições de poder e da riqueza em um dado momento. A realidade política é pluralista no sentido de que atores políticos na sociedade moderna — grupos, indivíduos, organizações — têm interesses variados, nem todos de natureza essencialmente econômica. É por isso que, segundo a visão neoliberal, são inadequadas, pelo menos para as sociedades industrializadas avançadas, as análises políticas baseadas na suposição de que as unidades fundamentais de análise são um número limitado de classes sociais.

Eu não argumento aqui em favor dessa posição e sim apenas a exprimo.⁸ O que desejo fazer no restante desta seção é explorar quatro metáforas de interdependência internacional e transnacional, cada uma delas iluminando de forma diversa problemáticas das relações assimétricas.

Minha primeira metáfora é a de um conjunto de canais ou de correias de transmissão, levando e trazendo substâncias de diversos tipos de um país maior a um país menor. Os canais são de tamanhos diferentes: em geral, os maiores vão do país maior ao menor mais do que vice-versa. Algumas das substâncias são valiosas, tais como o petróleo cru, água pura ou o fluxo de *chips* semicondutores através de uma correia de transmissão. Outras são perniciosas: resíduos químicos, heroína ou fundos destinados à heroína, bombas plásticas. Cada país pode tentar estabelecer barreiras aos canais que nele entram, mas fazer isso é com frequência difícil, especialmente para o país mais pobre. A interdependência significa que as correias de transmissão ou canais impõem custos às sociedades em questão: tanto a recepção dos produtos como as tentativas de bloquear sua transmissão têm conseqüências políticas e econômicas significativas.

Em segundo lugar, podemos recordar o provérbio africano provavelmente apócrifo que diz que “quando os elefantes lutam, a relva é pisoteada”. A competição entre países grandes, ou blocos, pode ter fortes impactos em países menores, mesmo se nenhum desses efeitos são intencionais ou manipulados de acordo com objetivos de poder. Exigências impostas por um Estado mais

poderoso a um menos poderoso podem levar este último a fazer, direta ou indiretamente, exigências a países mais fracos, levando adiante a lei do mais forte no plano internacional. Esses efeitos da interdependência são mais sistêmicos do que bilaterais, mas, se causam danos, os países menores podem não ter mais do que um consolo desolador em saber que esses impactos podem ter sido não intencionais.

Minha terceira metáfora é a de uma mesa de negociação, com representantes dos governos do país grande e do país pequeno em cada lado. As duas partes têm uma lista de itens de negociação, mas o país grande tem uma pilha maior do que o pequeno. Em cada lado da mesa, entretanto, os pontos de vista dos negociadores diferem, de tal forma que além das negociações que se desenrolam sobre a mesa, também ocorrem divergências importantes em cada uma das partes. Por detrás dos negociadores também há, em cada lado, outras pessoas, que não estão na mesa, que negociam com seus representantes.⁹ Mais ainda, alguns acordos podem ser concluídos entre determinados negociadores, implícita ou explicitamente, fora da mesa de negociação.

Minha quarta metáfora é a da conhecida imagem do “placenta Terra”, tal como visto do espaço. Todos moramos na mesma esfera frágil e aquosa. A degradação de nosso ambiente natural por qualquer um de nós afeta a todos nós.

Discutindo as relações sugeridas por parte de cada metáfora, começo perguntando se a noção de interdependência assimétrica caracteriza precisamente, em termos gerais, o que está ocorrendo. Quando examinar negociações, também focalizarei a questão mais analítica relativa a se assimetrias estruturais — por exemplo, no fluxo de substâncias ou nos impactos sistêmicos de atores diversos — determinam assimetrias de resultados. Atores com mais recursos necessariamente prevalecem nos conflitos? Que espaço há para os pequenos Estados para a constituição de coalizações, “caronismo” ou outras modalidades de manobras? Isto é, em que medida as limitações impostas pela assimetria podem ser superadas ou utilizadas em proveito próprio?

Correias de transmissão ou canais

A metáfora das correias de transmissão ou canais chama nossa atenção de imediato para o que está sendo transmitido — de uma sociedade grande para uma pequena ou vice-versa — e para as transmissões que estão sendo bloqueadas pela ação estatal. Recorrendo a uns poucos exemplos, podemos verificar que a noção de interdependência assimétrica oferece uma forma em geral precisa de caracterização dos efeitos dessas correias de transmissão.

De modo mais evidente, distúrbios internos no país grande podem originar “choques” que afetam o país pequeno, através dos canais que ligam ambos entre si. Entre conseqüências das reduções de impostos e das políticas de gastos militares do presidente Reagan, durante os anos 80 os Estados Unidos acumularam enormes déficits fiscais, algo da ordem de 100 bilhões de dólares por ano. As contrapartes a esses déficits foram gigantescos déficits nas contas correntes do país e taxas de juros reais elevadas. Taxas de juros elevadas impuseram pressões debilitante às economias endividadas na América Latina e em outras regiões. Como resultado de suas próprias políticas, os Estados Unidos se defrontam com limitações crescentes: bancados pelo Japão, eles se tornarão muito mais vulneráveis à pressão financeira externa do que jamais foram desde pelo menos antes da Primeira Guerra Mundial. Entretanto, os custos das políticas adotadas pelos Estados Unidos, a curto prazo, foram jogados principalmente sobre os povos do Terceiro Mundo — que não foram consultados pelos defensores dessas políticas internas ideologicamente motivadas e cujos interesses não foram levados em conta. Na medida em que dependem de empréstimos de bancos dos países ricos, os governos do Terceiro Mundo não podem erguer barreiras a essa correia de transmissão; eles simplesmente têm de se ajustar à mudança adversa. A interdependência é real: nem mesmo os Estados Unidos podem escapar das conseqüências de suas ações, filtradas pelo sistema financeiro internacional. Mas a assimetria também é evidente: as pessoas de países pobres e fracos sofrem mais, e de forma mais imediata, do que nos Estados Unidos.

O comércio internacional de drogas ilustra outra operação da interdependência vista como correia de transmissão. Morado à América Latina quem drogas e por isso passam fundos por outra correia de transmissão. Em resultado de condições sociais nos Estados Unidos que geram a demanda por drogas, gangues armadas são capazes de terrorizar regiões inteiras, e mesmo de atacar instituições políticas e judiciais centrais, e mesmo nos países da América Latina. Os Estados Unidos, porque acreditam que drogas que causam dependência são perniciosas, procuraram, a um custo elevado, criar barreiras contra esse canal. A proibição das drogas, no entanto, é relativamente inócua; e mesmo que se produziriam ofereceriam incentivos ainda maiores para os cartéis internacionais das drogas encontrarem novas formas para os realizar o contrabando. Por esse motivo, os Estados Unidos estenderam extraterritorialmente seus esforços, procurando conseguir a prisão dos líderes das organizações que controlam o tráfico de drogas e erradicar a produção da cocaína. Em conseqüência da interdependência na forma de correias de transmissão, a intervenção norte-americana na América Latina continua a crescer.

Esse exemplo ilustra bem dois aspectos da interdependência contemporânea: assimetria e restrições mútuas. É óbvio que um país poderoso como os Estados Unidos tem maior capacidade de criar barreiras à transmissão da droga, e de intervir fora, do que teriam seus parceiros mais fracos e mais pobres. Os Estados Unidos são capazes, em considerável medida, de fazer o que Estados poderosos sempre fizeram: impor a outros os custos do ajuste à mudança adversa. Mas a despeito de todo o seu poder em relação a outros Estados, o governo americano não é capaz de deter o fluxo transnacional de drogas ilegais: a realidade é a interdependência assimétrica mais do que a dependência completa, fora que não conseguem controlar — mesmo quando essas atividades, tais como o cultivo, o processamento e o transporte de cocaína, são estimuladas por sua própria demanda interna.

Os aspectos políticos da migração internacional são também captados por nossa metáfora das correias de transmissão. Migrantes vindos do México há muito tempo vêm entrando nos Es-

tados Unidos, procurando oportunidades de emprego, algo que foi encorajado por empregadores americanos e até mesmo por políticas adotadas pelos Estados Unidos. Nessa situação, é o crescimento demográfico do México, combinado com a ampliação do mercado de trabalho americano, que cria os fluxos migratórios. Estes, até determinado momento, beneficiavam os dois lados e por isso a migração era uma questão de "baixa política", a ser tratada burocraticamente. Entretanto, conforme começaram a sofrer efeitos de custos elevados decorrentes de fluxos muito grandes, os Estados Unidos procuraram erigir barreiras aos canais de migração — com conseqüências para o México. A interdependência, uma vez mais, era assimétrica, no sentido de que os Estados Unidos eram mais capazes do que o México de realizar seus objetivos recorrendo à ação unilateral e eram menos vulneráveis à ação governamental mexicana do que o México vulnerável a medidas adotadas pelos Estados Unidos. Mas os dois governos sofriram limitações — afinal, as medidas adotadas pelos Estados Unidos contra a imigração ilegal se mostraram só parcialmente efetivas — e a interdependência era mútua, ainda que assimétrica.

Dessa forma, onde quer que múltiplos canais ou correias de transmissão liguem um país mais forte a um mais fraco na economia política internacional contemporânea, a interdependência assimétrica oferece uma descrição útil da realidade: os dois lados sofrem com freqüência limitações, mas devido aos instrumentos mais efetivos de que dispõe, da maior capacidade de projetar poder e a um grau menor de vulnerabilidade, o Estado mais poderoso pode repassar de forma assimétrica parte dos custos da relação para seu parceiro mais frágil.

Os elefantes e a relva

O sistema de comércio internacional relativamente liberal e não discriminatório do período pós-guerra expande-se geograficamente ao mesmo tempo em que continua vulnerável à pressão protecionista vinda de dentro. Em 1989, governos latino-americanos importantes, como os do Brasil e do México, moveram-se dramaticamente em direção à liberalização de suas economias. A

Alemanha Oriental tornou-se parte da economia da Alemanha Ocidental, outros países da Europa do leste passam rapidamente para a órbita capitalista, e a União Soviética pode fazer o mesmo. No Caribe, antigos socialistas, tais como Michael Manley e Juan Bosch, estão apregoando as virtudes do capitalismo.

Pressões sobre o liberalismo, entretanto, ainda se mantêm. Acordos internacionais discriminatórios relativos a produtos têxteis já existem há muito e mesmo expandiram-se ao longo do tempo. As chamadas reduções "voluntárias" de exportação (VERs),* especialmente as adotadas pelos Estados Unidos, proliferaram nos anos 80. A Comunidade Europeia (CE) utilizou legislação *antidumping* de uma forma protecionista. Na rodada uruguaia do GAITT, problemas relativos à agricultura provocaram fortes divergências entre a CE e os Estados Unidos, e desacordos com respeito à regulação do comércio no setor de serviços dividiram os Estados Unidos, de um lado, e alguns de seus parceiros comerciais na América Latina e Ásia, de outro. Pressionados pela queda de competitividade em diversas áreas da alta tecnologia, e com gigantescos déficits comerciais, os EUA vêm fazendo mais pressão sobre seus parceiros comerciais por "reciprocidade", tal como incorporada na legislação norte-americana recente.

Os resultados parecem contraditórios, ou pelo menos dialéticos. A rodada do Uruguai pode levar a uma maior liberalização do comércio, mas pode resultar também em mais restrições e em maior discriminação. Nos têxteis, por exemplo, os EUA desenvolveram um conceito de "liberalização" do comércio pela introdução de "quotas globais" — em geral vistas como ainda mais protecionistas do que a rede existente de acordos bilaterais. No comércio do ferro, as VERs evoluíram para uma quota efetiva de 19,1% do mercado dos Estados Unidos, que esse país tem utilizado como uma arma para induzir a CE, Japão, Coreia do Sul, México, Brasil e outros exportadores a retirar subsídios e trabalhar na direção de uma liberalização multilateral.

Quais são as implicações desses padrões contraditórios para as relações econômicas internacionais assimétricas e para os países médios ou pequenos que estão fora dos principais blocos?

* "Voluntary export restraints", no texto em inglês. (N.T)

A primeira observação a fazer é a de que pressões bilaterais das grandes potências incidem de forma desproporcional sobre seus parceiros mais vulneráveis. Com as cláusulas do "Super 301" do Trade Act de 1988, os Estados Unidos miraram não só o Japão mas também o Brasil e a Índia. A Comunidade Européia foi capaz, de uma forma convincente, de sustentar que não negociaria com os Estados Unidos quando fosse atingida pelas cláusulas do "Super 301"; e os Estados Unidos resolveram, ao que parece, que a CE era muito poderosa para ser desafiada.

Em segundo lugar, se os incipientes blocos comerciais que se constituem em torno da Comunidade Européia, dos Estados Unidos (com o Acordo de Livre Comércio Canadá-EUA) e potencialmente do Japão (com seus altos níveis de investimento no Leste e Sudeste asiáticos) vieram a erguer barreiras mais altas em torno deles próprios, os países de fora terão que se preocupar com os custos da exclusão. Eles não estariam sujeitos somente a uma discriminação direta e sim também sofreriam indiretamente os efeitos da competição entre os blocos. Um *paper* recente sobre a economia política exterior da Austrália mostra que este país foi uma vítima indireta da pressão exercida pelos Estados Unidos sobre o Japão e a Coreia: "tanto o Japão como a Coreia estão abandonando políticas de 'diversificação comercial' com outros países como uma forma de reduzir seus excedentes comerciais com os EUA".¹⁰

Na medida em que os blocos comerciais se consolidarem, e a reciprocidade específica for exigida, países pequenos e países em desenvolvimento voltados para a exportação se defrontarão com o dilema: "aderir ou não aderir?". O Canadá, revertendo seu nacionalismo econômico dos anos 70, concordou em criar o Acordo de Livre Comércio com os Estados Unidos. Alguns dos países do Leste europeu recém-democratizados e com economias reguladas pelo mercado, como a Tchecoslováquia, estão agora discutindo um pedido de filiação à Comunidade Européia, seguindo o exemplo de candidatos recentes (e até agora malsucedidos) tais como a Áustria, Noruega e Turquia. Conforme os blocos aumentam, os custos de oportunidade de permanecer fora de todos eles aumentam. Os *outsiders* percebem ser cada vez mais necessário pesar se a perda de autonomia formal devido à participação não é compensada por um ganho na capacidade de in-

fluenciar o conteúdo das regras do bloco. A expansão dos blocos econômicos reflete as pressões da assimetria, que tanto estão aumentando os riscos econômicos de permanecer fora dos principais blocos como minando a realidade da autonomia política da opção de permanecer independente.

Ações unilaterais da parte de blocos ou Estados poderosos, ao requerer determinadas concessões em troca de benefícios concedidos, fazem exigências de "reciprocidade específica". Ela contrasta com a "reciprocidade difusa" do sistema do GATT, que consiste essencialmente na conformidade a padrões de comportamento aceitos de modo geral.¹¹ Potências pequenas e médias, e países em desenvolvimento que estão aumentando rapidamente suas exportações para os países avançados, beneficiam-se da reciprocidade difusa. No mínimo, os primeiros evitam a pressão bilateral direta; no máximo, podem vir a ser "caronas": se se submetem em geral a padrões de não discriminação, podem não precisar retribuir cada concessão negociada com os países grandes ou com os blocos. Estados fracos, entretanto, são submetidos à reciprocidade específica, porque é difícil resistir às exigências de *quid pro quo* de parceiros poderosos; e também porque uma reorientação comercial à custa desses Estados fracos pode ocorrer em consequência de exigências feitas a outros Estados por governos poderosos.

Uma vez que um contexto internacional que favoreça a reciprocidade específica é mais difícil para países em desenvolvimento orientados para a exportação do que um ambiente onde práticas de reciprocidade difusa prevaleçam, Estados como o Brasil terão interesse em se proteger pelas instituições multilaterais de comércio. Na medida em que cresce a ameaça a estas últimas, esse interesse também cresce. O Brasil e outros países em desenvolvimento dispõem de pouco incentivo para investir em instituições multilaterais enquanto têm asseguradas práticas não discriminatórias e liberais em seus principais mercados de exportação, podendo apoiar-se ou não nessas instituições conforme situações particulares assim o exigirem. Contudo, quanto mais aumentam as pressões por protecionismo, e na medida em que blocos comerciais comecem a se formar, crescendo também o perigo de quebra de reciprocidade difusa, mais fortes se tornam as razões para países

em desenvolvimento como o Brasil procurarem dar apoio a instituições multilaterais.

Quando os elefantes brigam, a relva é pisoteada. Quando as regras multilaterais entram em colapso ou se tornam inócuas, são os países em desenvolvimento voltados para a exportação que sofrem.

Mesas de negociação

Em nossa metáfora das mesas de negociação, podemos imaginar representantes de vários países tomando seus lugares com listas de itens de negociação. A primeira questão a levantar é a de até que ponto assimetrias estruturais — refletidas no tamanho das pilhas — ditam assimetrias nos resultados políticos. Países grandes necessariamente predominam por serem maiores e mais poderosos?

No capítulo 7 de *Power and Interdependence*, Joseph Nye e eu examinamos essa questão nas relações Estados Unidos-Austrália e Estados Unidos-Canadá entre 1920 e 1970. Descobrimos que os Estados Unidos efetivamente dominaram suas relações com a Austrália nesse período. Mas no caso do Canadá, parece que os resultados do conflito interestatal favoreceram o Canadá tão frequentemente quanto favoreceram os Estados Unidos. Isto é, no que se refere a essa relação, teorias estruturais não fizeram previsões acuradas.

Quando procuramos razões para tal fracasso, descobrimos que um importante fator adicional, que não foi levado em conta pelas teorias do ator unitário, era a intensidade das preferências dos membros dos dois governos. *Policy makers* canadenses tinham preferências mais intensas em relação aos resultados do que suas contrapartes dos Estados Unidos; e tinham recursos suficientes a sua disposição (um quarto das exportações dos EUA eram para o Canadá) com os quais negociar.

O valor de dissuasão da capacidade do Canadá de infligir sofrimento aos Estados Unidos dependeria da disposição do primeiro de passar ele próprio por um grande sofrimento. E o Canadá mostrou-se muitas vezes disposto a isso devido à saliência assimétrica: a relação era mais importante para este país do que para os Estados Unidos.¹²

A "saliência assimétrica" com frequência vem junto com a interdependência assimétrica, mas os efeitos políticos da primeira vão na direção oposta desta última: o Estado menor, mais comprometido e de uma forma mais intensa, retira poder desse outro tipo de assimetria. Com efeito, em cinco dos 45 casos de conflitos que estudamos, o Canadá sutilmente sinalizou no sentido de uma possível retaliação. Maior intensidade de preferências muitas vezes implica maior coerência nas políticas adotadas: tanto o governo canadense como o australiano mostram-se menos fragmentados do que o dos Estados Unidos. Pode ocorrer muitas vezes, como argumenta a teoria da dependência, que países dependentes se fragmentem politicamente, com classes ou grupos fundamentais colocando-se do lado da metrópole. Mas também pode ocorrer, e até com certa frequência, que os Estados Unidos se apresentem mais fragmentados do que seus parceiros nas relações em âmbito governamental.

Isso quer dizer, para o parceiro mais fraco, que a estratégia faz diferença. Políticos hábeis do país mais fraco podem ser capazes de encontrar aliados na sociedade e no governo dos Estados Unidos. A situação mais vantajosa para o país mais fraco é aquela em que ele pode participar de um "fogo de dois níveis" nos Estados Unidos, mas isso desde que tenha condições de exibir um *front* realmente solidário *vis-à-vis* dos Estados Unidos em casa. Israel, por exemplo, manobrou durante a maior parte do período pós-1948 para se tornar um participante ativo da política americana sem perder a capacidade de formular sua própria política coerente de segurança; por isso é inegavelmente um caso especial. Mas também é evidente que muitos governos têm sido ativos em articular *lobbies* nos Estados Unidos para influenciar a política comercial norte-americana. As restrições voluntárias de exportação (VERs) dos EUA, por exemplo, são repletas de brechas de que se beneficiaram exportadores da Ásia Oriental. Alguns desses governos perceberam tão cedo quanto nos anos 70 que podiam explorar o fato de que muito do protecionismo dos EUA era em grande medida de natureza simbólica: negociadores dos EUA não acreditavam fervorosamente na proteção, mas procuravam responder às exigências de poderosos grupos de interesse.¹³ O ponto importante é o de que governos sofisticados de países menos poderosos não tentam desafiar frontalmente uma

superpotência e sim elaboram uma estratégia de voltar contra ela suas próprias fragilidades. No caso dos Estados Unidos, essas fragilidades incluem o nível baixo de atenção dispensado às relações com Estados menores, a baixa intensidade das preferências dos negociadores governamentais, a natureza aberta de sua sociedade e a disponibilidade de aliados para outros governos, um horizonte temporal tipicamente de curto prazo e uma freqüente disposição, pelo menos no passado, de tentar evitar conflitos de política externa aceitando compromissos em questões econômicas.

Essa análise quer dizer que assimetrias estruturais, que podem levar à suposição de que os Estados são atores unitários, são altamente enganosas enquanto guias para o êxito na negociação. A interdependência assimétrica entre os Estados Unidos e a maior parte dos países, incluindo a Europa, o Japão, o Canadá e o México, desenvolve-se em um contexto que Nye e eu denominamos "interdependência complexa", na qual o poderio militar não é um meio central de influência e em que múltiplos canais existem entre as sociedades. A interdependência complexa oferece a governos hábeis e coerentes inúmeros meios para influenciar suas contrapartes mais poderosas. Como argumentamos em 1977, "das quatro relações que examinamos, a canadense-americana no pós-guerra foi a que mais se aproximou da interdependência complexa, e somente as expectativas existentes em relação aos processos políticos servem como explicação para que se considerasse surpreendente (de um ponto de vista estrutural simples) o padrão de resultados".¹⁴

Planeta Terra

Um grande ecologista norte-americano, Aldo Leopold, uma vez escreveu:

Examine cada questão em termos do que é ética e esteticamente direito, além do que é economicamente útil. Algo é certo quando tende a preservar a integridade, a estabilidade e a beleza da comunidade biótica. É errado quando tende a fazer o inverso.¹⁵

Essas palavras foram escritas há quarenta anos, mas por muitos anos permaneceram submersas por visões brutais do pro-

gresso e por interesses econômicos. As pessoas em todo o mundo agora começam a entendê-las, e pelo menos nos países industrializados democráticos os movimentos ecológicos adquiriram uma influência política notável. O Protocolo de Montreal de 1987 e os acordos subsequentes em Londres, em junho do mesmo ano, para abolir a produção de CFC por volta do ano 2000, com o objetivo de proteger a camada de ozônio da atmosfera, constituem um notável testemunho do impacto político da nova consciência ecológica. Até 1974 nem sequer se suspeitava que os CFCs produzissem danos, e até meados dos anos 80 ainda não se tinha a prova definida disso. Chegar a acordos internacionais envolvendo dezenas de países usualmente leva muito mais tempo. À medida que outros perigos ao ambiente forem descobertos, será preciso avançar a cooperação internacional, talvez em uma escala sem precedentes.

Podem parecer que problemas ambientais não envolvem assimetrias, ou poder, uma vez que todos sofremos com a destruição da camada de ozônio e com a poluição do ar que respiramos e da água que bebemos. Uma rápida reflexão, entretanto, é suficiente para nos convencer do contrário. Uma das dimensões da assimetria, nesse caso, diz respeito aos efeitos diretos da mudança ambiental: por exemplo, um aquecimento do planeta atingiria mais as pessoas que vivem em áreas tropicais e subtropicais, ou próximas dos oceanos, do que as que vivem em continentes frios e em áreas distantes do mar. Essas discrepâncias, entretanto, poderiam ser mitigadas por efeitos indiretos, migração ou transferência de recursos. Uma segunda assimetria é irônica: apesar de a poluição ambiental derivar preponderantemente das atividades dos países industrializados avançados, muito da pressão política internacional é dirigida contra países em desenvolvimento. Certamente essa assimetria, em parte, resulta da maior capacidade organizacional e da influência política dos grupos ambientalistas nas democracias ricas, em contraste com o que ocorre em qualquer outro lugar no mundo; mas pode também refletir a distribuição internacional de poder político, que faz com que a pressão sobre países relativamente fracos politicamente seja mais vantajosa do que a exercida sobre Estados poderosos.

Tal assimetria dá origem a reivindicações, por parte dos países em desenvolvimento, de ajuda tecnológica, ou de outras for-

mas de transferência de recursos, para capacitá-los a proteger seus ambientes naturais. Na recente conferência sobre a camada de ozônio em Londres, chegou-se a um acordo de ajuda tecnológica para os países em desenvolvimento abolirem a produção de CFC. Em termos gerais, podemos esperar que a política ambiental venha a dar uma nova cartada ao Sul nas negociações internacionais, uma vez que em inúmeras questões desse tipo os países ricos precisarão da cooperação dos países em desenvolvimento para realizar seus objetivos. A necessidade de um acordo quase universal significa que as Nações Unidas serão envolvidas e que o Norte precisará continuar a transferência de recursos aos países em desenvolvimento, pelo menos na forma de ajuda tecnológica, se quiser assegurar a cooperação destes últimos. Mas os países desenvolvidos tentarão manter o controle sobre tantas questões ecológicas quanto for possível. Conflitos de jurisdição entre organizações e batalhas políticas pelo controle de organizações, por esse motivo, são inevitáveis.

II. SOBERANIA, AUTONOMIA E INSTITUIÇÕES MULTILATERAIS

É verdade, o que já se tornou até uma obviedade, que a autonomia dos Estados — e o poder que eles têm de realizar seus objetivos recorrendo à ação individual — foi minada pela interdependência. Richard Cooper recentemente observou, sarcástica-mente, que os bancos centrais da Europa, na ausência da União Monetária Européia, manteriam a crença no valor da autonomia por 45 minutos.¹⁶ Os governos parecem às vezes sofrer da "ilusão da autonomia" — a crença equivocada — porque dotados de autoridade legal para agir, na capacidade de realizar seus objetivos sem levar em conta as ações de outros.¹⁷

Muitas vezes se afirma, ou se quer dizer, que o declínio da autonomia estatal efetiva significa que a soberania dos Estados está ameaçada, ou se tornou obsoleta, pela crescente interdependência internacional. Contudo, soberania e autonomia não são a mesma coisa. Soberania é um termo "legal". Tal como definida pelo Tribunal Internacional no caso *Wimbledon*, soberania significa que um Estado "não está submetido a nenhum outro Estado

e tem poderes plenos e exclusivos em sua própria jurisdição, sem prejuízo dos limites estabelecidos pela legislação aplicável". Como diz Stanley Hoffmann, "soberania é a situação de um Estado que não tem nenhum superior político mas que é mesmo assim limitado pela lei internacional".¹⁸

"Soberania formal" significa que um Estado tem supremacia legal sobre quaisquer outras autoridades em um determinado território e é legalmente independente de autoridade externa no exercício de sua autoridade, exceto naquilo em relação a que aceitou as obrigações da lei internacional.¹⁹ A soberania formal não é ameaçada nem pela interdependência internacional nem por acordos internacionais aos quais um Estado adere: com efeito, é uma propriedade de um Estado soberano ter autoridade para aderir a acordos que limitam sua liberdade legal de ação.

A interdependência internacional ameaça não a soberania formal dos governos e sim sua autonomia. Os governos se dão conta que por si mesmos não podem realizar seus objetivos, já que fazer isso depende cada vez mais de exercer autoridade sobre ações sob a jurisdição de outros Estados. O impulso primeiro de países grandes ao se defrontar com essas ameaças à autonomia é muitas vezes o de tentar mantê-la, tanto pela redução de sua dependência do mundo externo como pela afirmação de sua jurisdição extraterritorial; os Estados Unidos procuraram fazer isso com respeito a questões tais como os controles de exportações e as transferências tecnológicas para a União Soviética, ou a "lavagem" de dinheiro por bancos suíços. Medidas como essas, mesmo para os Estados mais poderosos, têm uma utilidade limitada; eles acabam descobrindo que, para conseguir a ação desejada da parte de seus parceiros, precisam participar de acordos internacionais que limitam sua própria liberdade legal de ação. Esses acordos não abolem a soberania formal dos participantes, mas efetivamente reduzem o que denominei "soberania operacional": a liberdade legal de ação dos Estados.

Por que os governos deveriam consentir em ter sua soberania operacional erodida? Diversamente da autonomia, que pode desaparecer mesmo na ausência de ação estatal, perdas de soberania operacional exigem o consentimento do Estado. A resposta a essa questão é a de que em geral os governos reduzem sua própria liberdade de ação somente em contrapartida a limitações

similares na liberdade de ação de outros. Eles sacrificarão a soberania operacional — liberdade legal de ação — para assegurar mudanças nas políticas de outros, ou para influenciar essas políticas, pelo menos na medida em que atores governamentais ou não governamentais fora de sua própria jurisdição controlam recursos que lhes interessam. Isto é, limitar a própria soberania operacional é muitas vezes parte do doloroso processo de ajustamento mútuo que constitui a cooperação internacional.²⁰

Os governos geralmente concordam em limitar sua soberania operacional para chegar a um resultado desejado que só pode ser assegurado pela ação de outros. O controle dos eventos dentro da própria jurisdição é sacrificado pelo controle dos eventos no território de outros. Entretanto, há situações em que o consentimento de um governo à limitação, via acordo internacional, de sua soberania operacional pode até mesmo aumentar o controle sobre resultados que o interessam “dentro de seu próprio território”. A aceitação de limites legais por um governo pode levar outros governos a adotar medidas que aumentam o controle interno do primeiro — medidas, por exemplo, para reduzir a emigração ou então para reduzir a produção de substâncias cuja circulação no mercado internacional seja ilegal, tais como a cocaína. Ou então a aceitação, por parte de um Estado, de limites na própria capacidade de interferir no controle de outros Estados sobre seus territórios e sobre suas populações pode levar estes últimos a igualmente evitar interferir no controle do primeiro sobre seus próprios territórios e população.

No mundo contemporâneo, a ampliação da interdependência altera as relações entre soberania e autonomia. Conforme aumenta a sensibilidade e a vulnerabilidade de um Estado às ações de outros, provavelmente cresce também sua disposição de tomar parte da liberdade legal de ação por maior influência sobre as políticas de outros, já que essa influência pode levar a melhores resultados — uma autonomia efetiva maior — do que a preservação da própria liberdade de ação. O princípio de reciprocidade exige algum sacrifício da própria capacidade operacional para obter uma autonomia maior.

Uma vez que a interdependência é inerentemente assimétrica, Estados fracos, vulneráveis a quebras em suas conexões internacionais e transnacionais, ou ao exercício dos poderes de go-

vernos e de grandes empresas dos países ricos, acabarão descobrindo que o *trade-off* entre autonomia e soberania operacional lhes será mais oneroso e frustrante do que para os Estados mais poderosos e ricos. A autonomia dos Estados fracos provavelmente será mais severamente ameaçada; e de outra parte terão menos influência sobre a natureza das regras que limitam sua soberania operacional. A conservação da “soberania plena” corrói a autonomia; mas a aceitação de limites na soberania operacional também não significa necessariamente adquirir influência sobre instituições multilaterais, como ocorre com grandes potências como os Estados Unidos.

A participação em instituições multilaterais é particularmente onerosa quando se trata de um país em desenvolvimento altamente vulnerável a ações de governos e empresas estrangeiros — isto é, em que opções que envolvem ação independente são desfavoráveis — e quando os atores que enfrenta nos países ricos são bem organizados e unidos. Não é preciso lembrar aqui o sofrimento que o pagamento da dívida impôs aos países latino-americanos; a pesada carga assimetricamente imposta aos pobres da América Latina no confronto com bancos ricos ou o papel desempenhado pelo Fundo Monetário Internacional na manutenção de um sistema de desigualdade de poder, ao mesmo tempo procurando atenuar algumas de suas consequências potencialmente mais desastrosas. É preciso observar, entretanto, que o erro fundamental dos países em desenvolvimento ocorreu muito tempo antes de eles se envolverem com o FMI; esse erro consistiu no empréstimo de muito dinheiro de fora, e em um período de tempo demasiado curto, o que os tornou fortemente dependentes de credores externos. Quando esses países se viram em posição tão vulnerável, já não havia mais opções favoráveis: a tentativa de reconquistar a autonomia nominal pela recusa de restrições à soberania operacional conduziu à insolvência, ao colapso e à ruína econômica, e aceitar a autoridade do FMI e dos bancos significa uma dolorosa austeridade e um prolongado período de subdesenvolvimento. A lição a tirar da crise da dívida não é “não ceda soberania operacional a instituições multilaterais”, e sim “tomar cuidado com as consequências de longo prazo de fazer empréstimos (ou de outra atividade econômica) para a interdependência assimétrica, que implica desigualdade de poder”.

A experiência ruim da maior parte do Terceiro Mundo com o endividamento, dessa forma, não significa que países em desenvolvimento não possam se beneficiar da participação em instituições multilaterais. Em condições adequadas, organizações e instituições internacionais podem, ao contrário, ajudar esses Estados. Quando as instituições multilaterais funcionam bem, elas podem facilitar a cooperação reduzindo a incerteza e oferecendo estruturas no interior das quais acordos mutuamente vantajosos podem ser negociados. Elas tornam mais difícil a imposição unilateral de políticas, sem preocupação com as normas, pelos Estados poderosos. (Uma das razões para os Estados Unidos ainda não terem imposto sanções de forma efetiva com base no "Super 301" é a preocupação com o sucesso da rodada uruguia do GATT.) Instituições multilaterais promovem a reciprocidade difusa em vez da reciprocidade específica. Elas fornecem informações a governos, o que é essencial à ação efetiva sobre problemas supranacionais. Facilitam a cooperação entre um grande número de Estados fracos. Mas não atuam como supostos governos mundiais, impondo regras abrangentes por meio da autoridade hierárquica; elas, ao contrário, ajudam a tornar possível a adoção "descentralizada" de regras, estabelecendo padrões de desenho que os Estados podem supervisionar.

É especialmente importante para os países em desenvolvimento notarem o impacto das instituições multilaterais nas relações de poder, na formação de coalizões e nos fluxos de informação. Instituições multilaterais de peso não são controladas pelo Grupo dos 77, a despeito dos arranjos formais de votação. Países ricos, ao contrário, direcionam seus recursos a organizações internacionais que podem controlar através do voto qualificado, da participação seletiva ou de formas mais sutis de influência. Mas a regulação dos sistemas internacionais necessariamente limita os poderosos mais do que os fracos, que dificilmente poderiam recorrer à ação unilateral em primeira instância. Mesmo grandes potências têm incentivos para manter a maior parte de seus compromissos; dessa forma, o vínculo com regimes internacionais reduz a incerteza de outros Estados acerca do comportamento dessas potências. Mais ainda, uma vez que a informação, como o poder, é altamente concentrada na economia política mundial de hoje, sua difusão pelas organizações internacionais provavel-

mente será de modo especial benéfica para os países em desenvolvimento. Sem as negociações que ocorrem nas organizações internacionais, os governos de países em desenvolvimento teriam muito menos clareza de seus interesses comuns ou de como exercer poder político coletivo.²¹ Assim, se as regras de uma instituição multilateral (que é mais provável que sejam criadas por países ricos e poderosos) são adequadas aos interesses de um país em desenvolvimento, este pode muito bem se beneficiar tanto das limitações impostas às ações dos países poderosos como do fluxo de informação que resultam do regime internacional.

Quando um governo discute a adesão a instituições multilaterais, as limitações impostas às suas políticas são em geral vistas como um custo que deve ser comparado com os benefícios produzidos pelas limitações impostas às políticas de outros. É esse tipo de cálculo que até agora discuti neste *paper*. Mas é preciso reconhecer que os governos às vezes se beneficiam de ser, como Ulisses, "amarrados ao mastro". Nos Estados Unidos, por exemplo, regras internacionais podem limitar o sucesso de manobras protecionistas de certos grupos de interesse, uma vez que a desejável adesão às regras do GATT pode ser utilizada como um argumento por inimigos do protecionismo. Regimes internacionais, dessa forma, introduzem maior disciplina na política externa norte-americana. Mais ainda, os princípios dos regimes internacionais, nos Estados Unidos, podem clarificar os interesses internacionais de longo prazo do país, lembrando às elites a concepção ampla de interesses nacionais que elas corporificam.

Não conheço o bastante sobre a política externa brasileira para comentá-la, mas acredito que as instituições multilaterais também têm efeitos importantes na política interna do Brasil e que, para os grupos que se batem por políticas brasileiras mais liberais e internacionalistas, as limitações impostas pelos regimes internacionais não são necessariamente mal recebidas.

CONCLUSÕES

O conceito de interdependência assimétrica nos ajuda a compreender as relações entre países mais poderosos e menos poderosos na economia política internacional contemporânea. A

interdependência não é sempre equilibrada nem necessariamente benigna: mais ainda, um grau menor de vulnerabilidade em uma relação implica mais poder potencial. A metáfora da correia de transmissão ou dos canais ilumina os efeitos diferenciados das políticas e dos choques internos e as limitações maiores sob as quais o lado mais fraco opera. A metáfora dos elefantes e da relva nos ajuda a entender a crescente pressão colocada sobre Estados fora dos principais blocos, cada um deles com uma ou várias das tradicionais grandes potências comerciais. Ambas as metáforas enfatizam os riscos da dependência em relação a grandes potências, as quais impõem custos a outros como efeitos laterais de suas próprias políticas e deliberadamente se valem de seu poder para impor reciprocidade específica como forma de realizar seus objetivos. As metáforas das mesas de negociação e do planeta Terra, entretanto, sugerem que os países em desenvolvimento podem ter certas vantagens políticas que uma estratégia inteligente pode lhes converter em benefícios.

Estratégias desse tipo podem ser mais eficazmente implementadas no contexto de instituições multilaterais, se as regras dessas instituições corporificam valores consistentes com os interesses dos países em desenvolvimento e se elas efetivamente impõem limites às ações arbitrárias de Estados poderosos. O acesso à informação assegurado pelas organizações internacionais e as oportunidades de ação coletiva que nelas se abrem beneficiam os Estados mais fracos e pobres. É importante prevenir, entretanto, que a participação em instituições multilaterais não é uma panacéia. A interdependência assimétrica cria vantagens de poder para os parceiros menos dependentes, e é de se esperar que eles se utilizem disso.

Mesmo Estados-membros da Comunidade Européia, onde os valores são notavelmente semelhantes e os sentimentos de solidariedade elevados, precisam se preocupar com as consequências da interdependência assimétrica no que se refere à influência no interior dela. O fato de que a *city* de Londres precisa, para finalidades monetárias, estar dentro da Europa e o fato de que a filiação da Grã-Bretanha não é necessária à União Monetária Européia (UME) explicam a disposição da França e da Alemanha de apressá-la (a UME) e a pouca disposição da Grã-Bretanha (a despeito dos sentimentos da primeira-ministra Thatcher) de buscar

impedi-la. Fora da Europa, as organizações internacionais são menos centralizadas, a situação dos Estados é mais diversa e a empatia mútua entre os povos é mais fraca. Os governos, por isso, têm que estar ainda mais atentos às consequências de suas ações para os padrões de longo prazo de interdependência. Gastar e emprestar têm consequências políticas, além das econômicas, como sempre é o caso.²²

Como sabemos, o comércio internacional pode, em condições adequadas, ser benéfico para todos os participantes. Mas também pode ser espoliativo. A cooperação internacional facilitada por instituições multilaterais, pode ser valiosa; mas tal como o comércio, a cooperação não é necessariamente boa para todas as partes. As regras e as práticas das instituições multilaterais são importantes. Ainda mais relevantes, contudo, são os padrões de interdependência assimétrica e suas implicações para o poder e para a autonomia. Uma liderança astuta precisa incorporar nas decisões relativas a arranjos econômicos de curto prazo uma preocupação com a política de longo prazo.

NOTAS

1. Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977 (reeditado com acréscimos em 1989).
2. *Idem, ibidem*, p. 7.
3. *Idem, ibidem*, pp. 9-10.
4. *Idem, ibidem*, pp. 10-1, 18.
5. Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1979 (prefácio à edição inglesa, p. xxi).
6. Berkeley, University of California Press, 1945.
7. Para uma sustentação clara disso por Polanyi, ver Karl Polanyi, Conrad M. Arensberg e Harry W. Pearson (orgs.), *Trade and Market in the Early Empires*, Glencoe, Illinois, Free Press, 1957, pp. 243-69.
8. Meu ponto de vista sobre o liberalismo internacional é explicado em "International Liberalism Reconsidered", in John Dunn (org.), *The Economic Limits to Modern Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 165-94.
9. Para a metáfora dos "jogos dos dois níveis", ver Robert D. Putnam,

- "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", in *International Organization*, vol. 42, nº 3, verão, 1988, pp. 427-60.
10. Richard A. Higgott, "Economic Conflict in the Global Order: A Third Party (Australian) Perspective", *paper* apresentado na reunião conjunta da British International Studies Association e da International Studies Association, Londres, março de 1989, p. 11.
11. Robert O. Keohane, "Reciprocity in International Relations", in *International Organization*, vol. 40, nº 1, inverno, 1986, pp. 1-27. Reeditado em Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder, Westview, 1989).
12. Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, *op. cit.*, pp. 203-5.
13. David B. Yoffie, *Power and Protectionism: Strategies of the Newly Industrializing Countries*, Nova York, Columbia University Press, 1983.
14. Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, *op. cit.*, p. 209.
15. Aldo Leopold, "The Land Ethic", in *A Sand County Almanac and Sketches Here and There* (Nova York, Oxford University Press, 1949, edição comemorativa em 1989, pp. 224-5).
16. Comentário de Richard Cooper na *Talloires Conference on the World Political Economy*, Center for International Affairs, Harvard University, 21 a 23.6.1990.
17. A analogia é com a "ilusão monetária" em economia — a crença equivocada, que as pessoas às vezes desenvolvem em situações inflacionárias, de que o poder de compra de uma quantia nominal de dinheiro permanecerá o mesmo ao longo do tempo.
18. Stanley Hoffmann, "International Systems and International Law" in *Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Politics*, Boulder, Westview, 1987, pp. 172-3, citando o Tribunal Permanente de Justiça Internacional, série A, nº 1, 1923.
19. Essa definição segue de perto as discussões de Hedley Bull sobre soberania interna e externa em *The Anarchical Society*, Nova York, Columbia University Press, 1977, p. 8.
20. Por exemplo, discutindo tratados de direitos humanos, Louis Henkin afirma: "Para conseguir que outras nações se comprometam a respeitar padrões de convivência mais elevados, e para se investir do direito de exigir conformidade a esses padrões, os Estados Unidos estão preparados para pagar o preço de se comprometer a aplicar padrões similares em seu próprio país e para reconhecer o direito de outras nações de exigir a obediência americana". *Foreign Affairs and the Constitution*, Mineola, Nova York, Foundation Press, 1972, p. 156.
21. Para uma interpretação interessante, ainda que idiossincrática, da ação do Terceiro Mundo nos anos 70 como seguindo uma estratégia política coletiva de "apoiar princípios, normas e regras que legitimam a alocação por autoridade em vez de alocação orientada pelo mercado",

ver Stephen D. Krasner, *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*, Berkeley, University of California Press, 1985.

22. Uma consequência dos gigantescos déficits de conta corrente dos Estados Unidos é o enfraquecimento do poder financeiro deste país, particularmente em relação ao Japão. A interdependência económica entre os Estados Unidos e o Japão é hoje mais simétrica do que sempre foi desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Historicamente, crises fiscais do poderoso Império Habsburgo e do Estado espanhol no século XVII tiveram sérias consequências para ambos, enquanto potências mundiais.