



**INSTITUTO
DE ESTUDOS
EUROPEUS**
UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

Ascensão e queda das grandes potências: a UE no sistema internacional do início do séc. XXI, à luz das conclusões de Paul Kennedy

Doutoramento Est. Europeus
IEE-UCP 2007/08
Sem. Geop. e Prosp. Portugal
Trabalho intercalar

Sónia Ribeiro

Nº102607001

Índice

I. Introdução e Metodologia.....	1
II. Ascensão e queda das grandes potências segundo Paul Kennedy.....	2
III. O sistema de relações internacionais e as grandes potências	4
IV. A revolução do final do séc. XX/início do séc. XXI	10
V. Que lugar para a Europa?.....	14
VI. Conclusões	19
VII. Bibliografia	21

I. Introdução e Metodologia

O presente documento foi elaborado como trabalho intercalar para o seminário de Geopolítica de Portugal do programa de Doutoramento do Instituto de Estudos Europeus da Universidade Católica Portuguesa.

Pretende avaliar as conclusões de Paul Kennedy sobre as realidades subjacentes, motivações e/ou causas, que estão na génese da ascensão e da queda das grandes potências no sistema de relações internacionais.

Para o efeito, recorreremos fundamentalmente ao estudo aprofundado de duas das suas obras – *The Rise and Fall of British Naval Mastery* (1976) e *The Rise and Fall of Great Powers. Economic Change and military conflict from 1500 to 2000* (1987) – que servem de base à avaliação das grandes linhas de pensamento de Paul Kennedy sobre os factores que mais influenciam o aparecimento, a manutenção e o declínio dos países enquanto grandes potências no sistema internacional.

Esta abordagem teórica à sucessão dos países no concerto das grandes potências constituirá a grelha de leitura da linha geral de evolução do sistema internacional ao longo dos séculos XV a XX, e das perspectivas do seu desenvolvimento no início do século XXI que faremos nos capítulos seguintes.

A questão específica da UE e do seu papel no sistema internacional no início do séc. XXI será equacionada nos capítulos finais. É objectivo deste trabalho esclarecer em que medida é que a UE, tendo em conta as suas características actuais e as conclusões de Paul Kennedy sobre as causas do desenvolvimento e do declínio das grandes potências: 1) pode ser considerada uma grande potência no início do séc. XXI; 2) está numa posição de ascensão ou declínio relativo no seio do concerto das grandes potências do sistema de relações internacionais do início do séc. XXI; e 3) poderá ter um papel de grande potência no sistema internacional na primeira metade do séc. XXI.

II. Ascensão e queda das grandes potências segundo Paul Kennedy

Nas duas obras estudadas, dois problemas emergem como fontes principais do poder e da afirmação de determinadas potências como dominantes em determinada época:

- 1) Factores económicos e tecnológicos, e
- 2) Factores estratégicos e militares.

É comumente aceite na comunidade académica que existe uma multiplicidade de factores que podem afectar o poder relativo dos membros do sistema internacional, desde a geografia, a dimensão populacional, a riqueza, a organização militar, até à coesão nacional ou ao sistema de alianças em que o país está inserido.

Também Paul Kennedy reconhece que não existe uma causa/factor único ou mesmo determinante em si mesmo para a evolução das nações. O autor chama no entanto a atenção para a ligação essencial que parece existir entre um desses factores em particular – a economia, ou melhor, o desempenho económico das potências – e o papel que cada potência consegue conquistar para si mesma no âmbito das suas relações com outras potências.

Três grandes conclusões gerais no que respeita às condições de criação e declínio de uma grande potência emergem do estudo da obra de Paul Kennedy:

1. Existe uma relação causal entre as alterações ocorridas na produtividade e no desempenho económico em geral de uma nação e a respectiva posição no sistema internacional;
2. Existe uma ligação clara, no longo prazo, entre a ascensão e queda económica de um grande poder e o seu crescimento e declínio enquanto poder militar importante – ou império mundial;

3. Há uma forte correlação entre o resultado eventual das grandes guerras de coligação pelo domínio europeu ou global e a quantidade de recursos produtivos mobilizados de cada lado.

Partindo, desta forma, do pressuposto de que o objectivo dos poderes é obtenção e posse de riqueza e poder, Kennedy sublinha a estreita interacção que existe entre economia e estratégia. A ocorrência de conflitos militares entre potências dever-se-á assim, em grande parte, a uma vontade de projecção de poder no contexto de uma mudança das condições de afirmação económica que ocorreram previamente, ou decorrem em paralelo com o conflito.

Com efeito, como nota o autor, a transferência do poder é normalmente a consequência do conflito militar, mas também “ (...) da maior ou menor eficiência na utilização dos recursos produtivos económicos do Estado em tempo de guerra e, num nível mais profundo, da forma como cada economia se comportou positiva ou negativamente relativamente aos restantes poderes nas décadas anteriores ao conflito verificado¹”.

O autor chama assim a atenção para o facto de que a alteração da posição relativa de uma grande potência em tempo de paz é tão importante como o modo como combate em tempo de guerra. De facto, as forças relativas das grandes nações nunca permanecem constantes na política internacional, antes estão permanentemente em reequilíbrio, e isto principalmente por causa do desequilíbrio na taxa de crescimento entre as diferentes sociedades, e dos saltos tecnológicos e sociais que uma dada sociedade pode conseguir face a outra, e que assim obtém uma maior vantagem sobre outra(s) sociedade(s)/potência(s).

A riqueza é assim uma condição necessária para que uma potência consiga suportar um forte contingente militar. Por outro lado, será necessário que o poder militar detido pela potência económica seja suficiente para suportar e proteger a riqueza do

¹ KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of Great Powers, Economic Change and military conflict from 1500 to 2000*, Random House, New York, 1987, p. xv

Estado. A questão está no equilíbrio entre as duas faces desta mesma moeda – entre a riqueza e o poder militar necessários: se o Estado alocar a maior parte da sua riqueza em propósitos militares, e não na criação de riqueza, perderá poder no longo prazo; mas se o Estado estender demasiado a sua influência, para além daquilo que as suas capacidades económicas permitem suportar, correrá o risco de não ser capaz de usufruir dos benefícios institucionais que daí poderia colher dado o aumento exponencial das despesas com a gestão e manutenção do império, problema que se agrava quando/se a potência entrar num ciclo económico relativo recessivo.

O exemplo do Império Habsburgo é aqui elucidativo: após 1500, o bloco dinástico Habsburgo formado por Espanha e o Império Austro-Húngaro parece estar próximo de reunir os recursos suficientes para ultrapassar os seus opositores e dominar o continente europeu. No entanto, e apesar da enorme riqueza detida pelos reis Habsburgos, a sobre extensão dos seus domínios no decurso de repetidos conflitos transformou as respectivas sociedades, tornando-as reféns de uma estrutura assente num topo militar demasiado pesado face a uma base económica enfraquecida, desequilibrando assim a balança dos recursos materiais face ao seu poder militar, acabando este por sofrer as respectivas consequências.

III. O sistema de relações internacionais e as grandes potências

Paul Kennedy mostra que a história europeia de ascensão e declínio de grandes potências, desde o séc. XVI, denuncia uma importante correlação no longo prazo entre as capacidades produtivas e criadoras de lucro de uma potência, por um lado, e a respectiva força ou capacidade militar, por outro.

Assim, no início do séc. XVI as potências ocidentais europeias não apresentavam sinais de possuírem capacidade para operar uma alteração de posicionamento face aos poderes já existentes no mundo (desde o Império Chinês, ao Império Otomano, Mongol, Russo ou Japonês), então já mais organizados que qualquer Estado europeu.

No entanto, a centralização do poder nestes impérios numa autoridade central que privilegiava a uniformidade entre a crença religiosa e a prática do Estado nas diversas áreas, desde logo a das actividades comerciais e a do armamento, iriam revelar-se importantes condicionantes à manutenção dos respectivos estatutos de grandes potências no sistema internacional de então. Seria, ao contrário, a falta dessa autoridade na Europa que, proporcionando conflitos sucessivos entre os vários reinos europeus, promoveria um constante estímulo ao desenvolvimento de novas armas, levando a um desenvolvimento tecnológico e comercial competitivo nas sociedades europeias.

Estas sociedades entraram assim num processo cumulativo de crescimento económico e eficiência militar que as levaria a uma posição de liderança face a todas as outras regiões do globo.

Ao longo dos sécs. XVII/XVIII a Europa assiste a uma mudança profunda no sistema de relações internacionais, com o declínio das potências até então dominantes – Espanha Holanda, e a ascensão de um novo sistema.

A Paz de Westphalia (1648) traria consigo uma nova forma de organização do poder – o Estado-Nação – que se afirmaria no decurso dos três séculos seguintes como a unidade básica da afirmação do poder.

Esta nova realidade afirma-se em substituição dos poderes pré-modernos que marcaram a história da Europa até aí, e assume o monopólio do poder legal nos seus domínios, chamando a si o cumprimento das funções do Estado, que permanecem até meados do séc. XX como essenciais e exclusivas do Estado, prosseguindo os objectivos fundamentais de segurança, riqueza e prestígio.

Baseado num sistema de equilíbrio de poder entre as novas entidades detentoras do poder, o modelo de relacionamento entre Estados que se forma na segunda metade do séc. XVII² não permitiria momentos prolongados de paz entre os novos poderes que

² Cfr. SCOTT, H.M., *The birth of a Great Power System, 1740-1815*, Pearson Longman, 2006

buscam a consolidação, a afirmação ou a expansão do seu poder e do seu papel no concerto dos Estados-Nação europeus, tendo-se transformado desde muito cedo numa escalada para um conflito pela hegemonia destas entidades emergentes.

Dominado pela França, o sistema europeu no início do séc. XVII assentaria assim, com efeito, na capacidade de projecção de poder pelos grandes Estados que lideravam o desenrolar da história do continente europeu, tendo como base uma ponderação de factores que, nesta altura, deviam caracterizar um grande poder. A posse de vastos recursos territoriais, demográficos e económicos e a capacidade de mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros para a guerra faziam de um Estado uma potência líder no concerto das nações, a que se deveria acrescentar uma efectiva capacidade de administração e liderança internas, visíveis desde logo pela qualidade e funcionamento do sistema fiscal, e um bem preparado e vasto exército.

O percurso da Inglaterra neste sistema de equilíbrios instáveis de poder que emergiu dos vários conflitos intra-europeus do séc. XVIII, demonstra a relevância dos factores económicos na formação de um grande poder. Tendo emergido como Estado importante nas guerras de finais do séc. XVII/início do séc. XVIII, ao liderar a coligação contra França, o poder da Inglaterra no séc. XVIII assentaria nas estações de comércio, concessões comerciais e poder naval. A posse de um dos sistemas financeiros mais modernos dos finais do séc. XVII, com a criação da dívida pública e do Banco da Inglaterra, que viriam a disponibilizar ao governo inglês um sistema de crédito barato – que lhe permitiria financiar as guerras do séc. XVIII – alimentado pelos depósitos, garantidos pelo Parlamento, do comércio e da indústria em crescimento, parece ainda confirmar a opinião de Paul Kennedy, para quem, desde que os custos de manutenção de exércitos e frotas se tornaram demasiado elevados, no início do séc. XVIII, um país com um sistema avançado de bancos e créditos como a Inglaterra “gozava de muitas vantagens sobre os seus rivais mais atrasados a nível financeiro”³.

³ KENNEDY, Paul, op.cit., p. xvii

Esta vantagem seria evidente quando, ao longo do séc. XIX, a relativa estabilidade internacional permitiu que a Inglaterra ascendesse efectivamente à categoria de poder global assente no domínio naval e colonial, favorecendo ainda o seu monopólio na produção industrial a vapor.

Na segunda metade do século, no entanto, a industrialização chega a outras regiões do globo, nomeadamente a Rússia e os EUA, alterando o equilíbrio de poder internacional, a favor de outras nações que possuíam recursos e a organização necessária para explorar os novos meios de produção e as novas tecnologias, desde logo o caminho-de-ferro.

Kennedy observa, assim, que tal como na sua ascensão o império britânico teve como base um avanço na organização da sua economia e na tecnologia de produção, também no início do seu declínio se encontram novamente factores económicos e tecnológicos, que têm uma importante, se não decisiva, influência nos factores estratégicos e depois militares que ditam a evolução do império.

Desta forma, o desenvolvimento do poder da Royal Navy não pode, para Kennedy⁴, ser dissociado da Revolução Comercial, assim como parece inegável o facto de a Pax Britannica ser sustentada pela Revolução Industrial. O declínio britânico enquanto poder mundial no final do séc. XIX/início do séc. XX parece também intimamente ligado ao declínio económico do império, deixando uma questão importante: terá o poder marítimo necessidade de reinvenção permanente, de forma a não se deixar “apagar” pelo poder continental, quando este alcança o mesmo nível de desenvolvimento e tecnologia que o poder marítimo?

O desenvolvimento tecnológico no continente europeu, desde logo com a industrialização e a expansão da rede do caminho-de-ferro em estados continentais como a Rússia e os EUA a partir de finais do séc. XIX, permitiram reequilibrar o domínio do poder, que as potências continentais tinham perdido para as potências marítimas

⁴ Cfr. KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, Penguin Books, 1976

quando a inovação tecnológica que constituiu o aparecimento do navio oceânico lhes deu uma vantagem para a qual os poderes continentais não tinham resposta.

Esta questão do equilíbrio entre poder marítimo e poder continental é fundamental no caso britânico, e permanece até hoje como uma das questões-chave na afirmação e queda dos grandes poderes – é ou não possível ser-se um poder mundial, uma potência global, baseando-se apenas no domínio de uma das formas de poder, marítimo ou continental? Kennedy adianta que não: num ou noutro caso, a potência que pretende afirmar-se como potência global ver-se-á confrontada com a exigência de encontrar um equilíbrio entre ambos, para evitar ser atingida por outros poderes em ascensão.

Desta forma, Paul Kennedy retira três grandes conclusões do estudo das causas da ascensão e queda do império naval britânico:

- 1) A ligação entre o poder naval e o poder económico é essencial, verificando-se também no caso britânico: a ascensão e queda do poderio naval britânico só pode ser compreendida considerando a respectiva ascensão e queda económica – as duas estão tão ligadas que não é possível compreender uma sem a outra.
- 2) A maior influência do poder marítimo nas relações internacionais ocorreu entre o séc. XVI e o séc. XIX, correspondendo os seus limites a alterações tecnológicas relevantes, respectivamente a criação do navio oceânico e a industrialização das massas territoriais continentais, o que demonstra o papel da tecnologia no domínio marítimo.
- 3) O poder marítimo tem necessidade de ser complementado com poder continental para chegar ao poder mundial: uma potência global tem que juntar ao poder marítimo o domínio continental, ou não conseguirá atingir uma dimensão global.

De novo, a afirmação da relevância do factor económico/tecnológico na afirmação e declínio estratégico e militar das grandes potências, que se verifica uma vez mais na transição do séc. XIX para o séc. XX.

De facto, desde o início do séc. XX a velocidade a que se sucedem as inovações tecnológicas e a desigualdade das taxas de crescimento das várias economias tornam o sistema internacional cada vez mais instável e complexo. As frequentes questões coloniais que surgem nos primeiros anos do séc. XX têm como pano de fundo profundas alterações no equilíbrio global de poder visíveis na crescente desigualdade demonstrada pelos indicadores de poder económico. O mundo iniciava uma nova fase, em que o predomínio global dos estados europeus ocidentais dos três séculos anteriores – nomeadamente o império britânico – começava a ser posto em causa, com a ascensão ao centro do sistema de poder internacional de dois estados que não pertencem à Europa Ocidental: a Rússia e os EUA. Por outro lado, na Ásia, o Japão tenta também afirmar-se como potência regional.

A transição do sistema – que ocorre visivelmente com a 1ª Guerra Mundial – seria dura, trazendo consequências efectivas profundas aos beligerantes europeus, que vêm o seu papel no sistema internacional reduzido e limitado, enquanto assistem à ascensão do Japão, no Pacífico, e dos EUA, que emergem do conflito como a maior potência mundial.

O isolacionismo a que os EUA e a própria Rússia (em processo revolucionário) se votam no final do conflito viria a criar um distanciamento inédito entre o centro diplomático do sistema internacional e a verdade económica desse sistema, já que os países que detêm a riqueza global (os EUA mantêm-se como o maior produtor de manufacturas, e a Rússia estalinista transforma-se rapidamente num superpoder industrial) se ausentam do centro do poder mundial, deixando-o a outras potências económica e tecnologicamente fragilizadas, o que se revelaria na espiral de conflito que rapidamente se desenvolveria para a 2ª Guerra Mundial, no final da qual a ligação entre o poder económico global e o poder estratégico e militar é restabelecida,

inaugurando um novo sistema internacional, marcado pela bipolarização das relações internacionais, que ficaria conhecida como a era da “Guerra Fria” e que dura até finais do séc. XX.

IV. A revolução do final do séc. XX/início do séc. XXI

Com o final da Guerra Fria, que podemos tomar como o grande acontecimento que marca o final do séc. XX, um novo ambiente internacional parece querer concretizar-se numa “nova ordem mundial”, embora a ambiguidade inerente a este termo inviabilizasse o reconhecimento da sua concretização.

Um ponto consensual, no entanto, é que o fim da Guerra Fria marca o início de um período de rápidas transições de poder, embora a sua direcção e extensão seja ainda debatida. Nesse período, por definição instável, de transição entre um sistema de estrutura bipolar para um novo modelo de relações internacionais, ainda difuso e com contornos variáveis, são vários os cenários de evolução, desde o regresso a um sistema multipolar, embora distinto na forma e conteúdo do modelo de equilíbrios de poder dos séculos XVII a XIX, passando pela possibilidade de concretização de uma hegemonia unipolar cujo pólo seriam os EUA, ou a coexistência de vários modelos, numa “combinação destas diferentes combinações numa *interdependência de níveis múltiplos* [como se o mundo estivesse sob] uma política mundial que se assemelha a um jogo de xadrez tridimensional”⁵.

A complexidade do sistema internacional no início do século XXI é inquestionável, feita da experiência de rupturas, cortes e movimentos globais de recomposição de forças geoestratégicas que tentam ocupar e conquistar um lugar privilegiado na nova organização de poder em formação, frustrada que está a esperança numa nova ordem estável prometida no final da Guerra Fria. O mundo não se simplificou como vaticinaram alguns, pelo contrário, adquiriu novos contornos, tanto na forma como na

⁵ NYE Jr., Joseph S., Trad. ARAÚJO, Tiago, *Compreender os conflitos internacionais. Uma introdução à Teoria e à História*, Gradiva, 3ª ed., Lisboa, 2002, pág. 276

substância, criando novas relações e identidades antes não percebidas, que enquanto desconhecidas provocam ansiedade e desestabilização, e o medo do caos generalizado, com o aparecimento de novas e difusas ameaças e incógnitas.

Com efeito, a vitória do Ocidente não trouxe, como esperado, a paz prometida, e os Estados enfrentam uma recomposição global da distribuição do poder, que não controlam não querem, mas não conseguem evitar, onde se vêem limitados na acção e obrigados a partilhar partes do poder que antes lhes pertencia em exclusividade.

O panorama geoestratégico do planeta sofreu grandes alterações, com acontecimentos de grande amplitude, como o desmoronamento da URSS; a reunificação da Alemanha; e a emergência da China e da Índia como potências – para já apenas económicas – mundiais, a que se juntaram alterações fundamentais nos modos de organização do trabalho e métodos de produção, com base na circulação da informação e nas tecnologias de comunicação, criando redes de comunicação e de poder à escala planetária, que tornaram o mundo mais complexo, mutável e com uma dose acrescida de instabilidade, onde o Estado enfrenta o desafio da sua própria reinvenção.

Para Sami Naïr⁶, o sistema mundial no início do séc. XXI realiza o império de dois modos, ambos originais na história: um primeiro, por aquilo a que o autor chama “os poderosos vectores de ‘imperialização’”, que constituem as organizações internacionais e as empresas transnacionais; um segundo, radicado no domínio quase absoluto do económico sobre o político, onde as opções estratégicas dos estados se fazem já muito em função, não de objectivos militares ou territoriais, mas de objectivos económicos, ao mesmo tempo que o próprio funcionamento interno dos estados se estrutura em relação às fronteiras sistémicas do império.

O sistema mundial actual constitui para o autor um império mercantil oligopolístico, baseado no poder de algumas forças de matriz imperial, hegemónicas, entre as quais

⁶ NAÏR, Sami; trad. BARCELÓ, Sara y CORDÓN, María, *El imperio frente a la diversidad del mundo*, Barcelona, Areté, 2003

os estados mais poderosos, mas também as organizações internacionais e as empresas transnacionais. É a conjugação dos interesses dessas forças económicas e políticas que faz deste império um sistema, assentando este no capitalismo.

Uma alteração importante ocorreu, com efeito, nas últimas décadas do século XX, no que respeita ao papel da economia e das transacções económicas no jogo de poder internacional. Se até então a preocupação do Estado moderno era a equação das grandes questões de segurança, da estratégia e da ordem internacional, relativizando, quando não ignorando os factores económicos e tecnológicos postos em evidência por Paul Kennedy enquanto factores determinantes da evolução do posicionamento das grandes potências no sistema internacional, a partir da década de 1970 como que é invertida a situação, com o relegar o poder militar para um papel secundário (num mundo onde o uso do poder militar já não é encarado como um instrumento normal da condução da política dos Estados, mas antes deve ser limitado a situações específicas, normalmente dependentes de conceitos de justiça e equidade, e não raro ligados – pelo menos em teoria – à defesa dos direitos humanos fundamentais) e a assumpção, pelo factor económico (até aí considerado como apenas mais um dos recursos do poder dos estados) de um novo papel.

O sistema internacional deixou, neste contexto, de ter como centro único a acção dos Estados, onde estes estão a ser progressiva e gradualmente relegados para um segundo plano, com a emergência de novos actores transnacionais, muitos dos quais de carácter económico (desde as organizações do sistema económico mundial ao crescente volume de transacções comerciais, financeiras, de comunicação e difusão de tecnologia internacionais).

Desta forma, ao mesmo tempo que as economias se inter-relacionam cada vez com maior complexidade, o Estado vê-se fragilizado e dividido num mundo de entrecruzamento dinâmico de realidades antes distintas, onde a comunicação e a troca de informação em tempo real com todo o mundo em todo o espaço, e a circulação cada vez maior e mais rápida de pessoas, bens e capital num processo geral de

globalização dos mercados tem efeitos globais no espaço e no conteúdo de uma complexidade acrescida, cuja interpretação e gestão se torna cada vez mais difícil.

Este é um mundo onde, como lembram Barnet e Cavanagh (1994), a ordem mundial é liderada por umas poucas centenas de gigantes económicos, muitos deles maiores do que a maioria dos Estados soberanos. Entidades “em que normalmente pensamos como económicas e não políticas, privadas e não públicas, estão a tornar-se os impérios mundiais do século XXI”⁷: ao adquirir tecnologias de abrangência mundial, desenvolver produtos que podem ser produzidos e vendidos em qualquer parte do mundo, espalhar crédito a nível global, e ao ligar canais globais de comunicação, algumas das mais dinâmicas corporações estão a integrar o planeta no decurso normal dos seus negócios, ocupando espaço e exercendo influência sobre um número cada vez maior de pessoas enquanto “as esperanças e pretensões dos governos encolhem em quase todo o lado.”⁸

Estas instituições, argumentam Barnet e Cavanagh, são as primeiras instituições seculares a pensar e a planear numa escala global, e um relativamente pequeno número de empresas com ligações mundiais domina as quatro redes entrecruzadas da actividade comercial em que se apoia em grande medida a nova economia mundial, redes estas que já atingiram um nível de integração global maior do que qualquer império ou Estado-nação alguma vez conseguiram: a rede cultural, a rede comercial, a rede de mão-de-obra e a rede financeira.

A organização imperial pós-moderna não radica assim apenas no Estado-nação como detentor do poder em expansão e em afirmação. Outros actores internacionais se assumem também enquanto verdadeiros impérios pós-modernos, organizados por vezes de forma tão informal e difusa que encontrar o verdadeiro centro de poder ou a efectiva extensão do seu domínio se torna uma tarefa de dificuldade acrescida.

⁷ BARNET, R. J., CAVANAGH, J., *Global Dreams: Imperial corporations and the new world order*, Simon & Schuster, New York, 1994, p. 14

⁸ idem

A multiplicidade e complexidade de interações entre os novos actores do sistema de relações internacionais, onde podemos encontrar elementos tão diferentes como o Estado, os grupos de Estados organizados, as organizações internacionais, ou as empresas transnacionais, é assim uma das marcas distintivas do novo quadro geopolítico mundial, onde qualquer um destes actores pode efectivamente assumir a condição de potência global, de império pós-moderno.

V. Que lugar para a Europa?

No final do séc. XX e neste início de século, um caminho de partilha e cedência de soberania com 50 anos afirma-se na Europa como a base do novo modelo de relacionamento entre Estados, mas após a euforia do início dos anos 1990, o avanço em direcção ao aprofundamento de um sistema cada vez mais marcadamente pós-moderno, com a assumpção da cidadania europeia e o papel do cidadão por oposição às classes políticas e às elites dirigentes, e marcados pela crise económica internacional deste início do séc. XXI, os pressupostos do sistema são novamente questionados, e o Estado parece querer voltar a chamar a si o controlo do processo evolutivo da União Europeia, numa hesitação que deixa suspensa a comunidade internacional que esperava ver aí um modelo a importar para as diferentes regiões do globo.

A crise de identidade e de rumo da União Europeia reflecte a crise do próprio Estado, que numa nova realidade desconhecida, com novas condições de repartição do poder na cena internacional, procura reencontrar o seu lugar e reafirmar o seu poder.

Com a paz e o desenvolvimento económico como objectivos imediatos, as primeiras concretizações de unidade europeia reflectem estas condicionantes, mas revestem-se desde logo da (pós)modernidade dos tempos – não só se constitui em organização internacional como reinventa em si mesma o conceito de Estado e o de Organização Internacional ao dotar-se de instituições próprias onde se destaca, primeiro, no âmbito

da CECA, a respectiva Alta Autoridade, e depois, no âmbito CEE, a Comissão Europeia, ambas de cariz supranacional, materializando a evolução até aí puramente teórica de um poder superior ao Estado, negociado e auto-imposto, criando uma teia de interdependência cada vez mais complexa assente na transparência e vulnerabilidade mútuas, renunciando ao uso da força entre os Estados participantes, em nome de um valor universal de Paz e justiça em favor dos povos e do cidadão individual.

Ao longo dos anos, a CE, agora UE, tem progredido numa dialéctica entre o aprofundamento da sua integração e o alargamento a novos membros, num duplo efeito de expansão da imposição do seu poder:

- 1) para dentro, pela abrangência de cada vez mais domínios da vida das sociedades europeias, atingindo cada vez mais o interior do quotidiano dessas sociedades, desde logo através dos princípios da aplicabilidade directa e do primado das normas de direito europeu;
- 2) em termos de expansão externa, pelo alargamento/incorporação sucessivos a novos membros, que aceitam previamente os seus valores e normas de funcionamento.

Estes avanços manifestam-se no entanto predominantemente no domínio económico, dando origem a um desequilíbrio fundamental entre os domínios político, militar e económico na UE.

A UE tem vindo, assim, a afirmar-se progressivamente, ao longo dos últimos 50 anos, como grande potência económica, repartindo com os EUA e o Japão o domínio económico mundial. O seu posicionamento relativo enquanto potência global, no sentido que lhe é atribuído por Paul Kennedy, aparece, no entanto, pouco claro, já que, se assumiu claramente um papel de liderança global (embora partilhado) no domínio económico, o mesmo não se passa ao nível político e ao nível estratégico-militar, onde a UE se mantém bastante fragilizada.

O processo de integração económica dos Estados membros da CE/UE ao longo das décadas posteriores à 2ª Guerra Mundial saldou-se num sucesso de tal forma significativo que bastará lembrar o processo de recuperação das economias europeias que as transformou de Estados conflituosos e economias falidas em grande potência económica mundial em poucas décadas, com uma moeda única partilhada por 13 países, um Sistema Europeu de Bancos Centrais onde, pelo menos em alguns dos seus dispositivos, participam todos os Estados membros da UE, que dos iniciais 6 membros passou a contar com 27 Estados membros, afirmando-se como garante de paz, democracia e progresso económico no espaço europeu.

O mesmo não se pode dizer do papel que a UE assume enquanto actor político na cena internacional. Com efeito, se no plano económico a UE é hoje uma potência mundial, ao lado dos EUA e do Japão, e em termos de política interna abrange já grande parte da vida quotidiana dos seus Estados membros, no plano da política externa a UE mantém-se na generalidade num nível apenas de cooperação intergovernamental, não representando, nos termos clássicos, uma entidade única ou sequer uma em termos internacionais (como o demonstraram as divergências assumidas internacionalmente quanto à intervenção nos Balcãs ou no Iraque), de que a criação da figura do Alto Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros, que com o Tratado de Lisboa vê um pouco mais reforçada a sua posição ao acumular a presidência do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros com a vice-presidência da Comissão Europeia, é uma tentativa de colmatar, assim como a criação do Conselho Europeu e da figura do seu Presidente como representante político da União com um mandato de dois anos e meio, renovável uma vez.

A tese funcionalista de cooperação por sectores e posterior expansão em *spillover* para cada vez mais sectores da vida dos Estados até uma situação ideal de integração plena, levou a que o plano inicial de criação de uma desejada “Europa Unida”, como saiu do Congresso de Haia de 1948, envolvendo uma união económica e política, fosse transformado – prudentemente, diríamos, depois de a vertente unionista se ter imposto à vontade federalista nos congressos que marcaram o arranque da dinâmica

de integração da Europa pós-2ª Guerra Mundial – num processo progressivo de cooperação e integração com início na economia, dando origem aos primeiros tratados e ao processo de construção europeia. Após a entrada em vigor do tratado CECA, a primeira tentativa de avanço para a integração política revela-se inviável, com o fracasso da CED logo em 1954, dando razão à prudência dos primeiros anos do processo – o vigor do processo seria reencontrado centrando-se novamente nas questões económicas, e em 1957 o Tratado de Roma lançava aquela que seria a base do bem sucedido processo de integração económica na Europa – a CEE.

Em 2005, a recusa do projecto de Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa recordaria a dificuldade e as profundas reservas dos povos europeus em avançar para a união política e lançava de novo a UE num estado de quase paralisia. Um novo tratado – chamado “Reformador” – viria relançar o processo, reencontrando as vias de aprofundamento da dinâmica de integração europeia.

O tratado de Maastricht tinha já lançado as primeiras bases de evolução da Comunidade, ao criar a União, assente em 3 pilares – o primeiro, agregando as 3 Comunidades existentes (CECA, CEEA e CEE), com características já marcadamente supranacionais; o segundo, da política externa e de segurança comum (PESC), e o terceiro, da cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos (JAI), depois designado como cooperação policial e judiciária em matéria penal. Nestes dois novos pilares, de cariz eminentemente político, destaca-se o carácter estritamente intergovernamental e de cooperação.

Em 2001, a Cimeira de Laeken lança o debate sobre o futuro da União, face aos desafios do início do séc. XXI, nomeadamente no plano do chamado “défice democrático da UE” e do papel a desempenhar pela Europa no novo mundo globalizado. A UE afirmava-se em Laeken como uma potência empenhada no mundo, assumindo um papel de crescente relevo na resolução dos grandes problemas mundiais, para o que seria essencial que a União se aprofundasse nos domínios das relações externas, da segurança e da defesa. A complexidade de que se revestia este

novo desafio e a evolução no que respeita ao envolvimento dos cidadãos nas decisões da União, levam a uma inovação no processo de integração – a convocação de uma Convenção onde teriam lugar não só os Estados – membros e candidatos – mas também os Parlamentos nacionais, o Comité das Regiões, o Comité Económico e Social, e os parceiros sociais, com o objectivo de examinar as principais questões postas ao desenvolvimento futuro da União e identificação das respectivas respostas, devendo apresentar as suas conclusões à CIG para decisão.

O fracasso na ratificação referendária destas conclusões, sob a forma de proposta de Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa, ao radicar sobretudo na questão da passagem da exigência de unanimidade para a maioria qualificada na aprovação de várias matérias, mas também na questão da personalidade jurídica da União, e nas propostas de símbolos (hino e bandeira) da União, vistos como elementos potencialmente perigosos para a identidade nacional dos Estados membros, podendo “sublinhar de maneira ‘excessiva’ uma referência que apresentaria um carácter demasiadamente ‘Constitucional’”⁹, trouxe de novo à União a consciência da dificuldade que sempre encontra quando lhe é apresentado um projecto que represente um passo maior no sentido de irreversibilidade da União ou de verdadeira integração política.

O impasse que resultou deste fracasso seria ultrapassado já em 2007 com a aprovação do Tratado Reformador, ou de Lisboa, que revê o tratado UE e o tratado que institui a CE, mas à custa do retrocesso no que respeita às referências mais polémicas, que se vêm retidas ou com alterações que lhes diminuem o impacto, numa tentativa de reencontrar um ponto de acordo possível.

A PESC mantém-se assim, um domínio de carácter intergovernamental, onde as decisões são tomadas por unanimidade, assumindo papel de primeiro plano o Conselho, embora a Comissão possa, em alguns casos, ter ainda algum papel de iniciativa, em todo o caso, sempre partilhada.

⁹ ÁLVARES, Pedro, *Compreender o Tratado de Lisboa*, INA, Oeiras, 2007, p. 37

Da mesma forma, o terceiro pilar – cada vez mais condição essencial da consolidação do projecto europeu, uma vez que “ninguém perdoaria à União que os dispositivos de protecção concebidos para assegurar o bom funcionamento deste espaço de liberdade não funcionassem convenientemente”¹⁰ – mantém-se puramente intergovernamental, apesar de uma parte das suas matérias (vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas) ter sido já incluída, pelo Tratado de Amesterdão, no Tratado de Roma, com uma lógica comunitária.

No que respeita ao poder militar e à segurança, o processo de cooperação meramente teve início, com a cooperação no âmbito da NATO – após os acesos debates que se seguiram ao fim do sistema bipolar sobre o seu futuro, e o papel que a União poderia então passar a desempenhar – a manter-se como o âmbito privilegiado de cooperação, não dispondo a UE, até ao momento, de um pilar militar, mantendo uma situação de dependência (e atraso) cada vez maior face aos EUA. A questão militar parece não caber nos tratados europeus, mantendo-se a cooperação ao nível da UEO sem perspectivas reais imediatas de grandes progressos para a aquisição de uma verdadeira força europeia integrada que permitam à União a respectiva afirmação enquanto actor global.

VI. Conclusões

Segundo os critérios de Paul Kennedy, a Europa da União mantém-se, assim, e sobretudo parece querer manter-se uma potência regional, sem real capacidade de afirmação e projecção global de poder.

Podemos, no entanto, questionar até que ponto a análise de P. Kennedy se mantém válida no seu todo face às alterações ocorridas no final do séc. XX e já no início do séc. XXI – e a que já aludimos no Cap. IV deste ensaio, no que respeita aos pressupostos em que baseia a sua análise.

¹⁰ Idem, p. 100

Num mundo onde a globalização e a revolução na comunicação e na informação transformaram já os modos de relacionamento e abalam os fundamentos do próprio Estado, que importância relativa devemos atribuir aos factores de projecção do poder apontados por Kennedy? Num modelo pós-moderno de sistema de relações internacionais, que papel assumem efectivamente os factores económicos e os factores estratégico-militares?

Alguns autores afirmam com efeito que a economia parece exercer já mais influência que os factores políticos, dominando mesmo por vezes a agenda dos próprios Estados. Assim sendo, poderá a União representar um poder global pós-moderno, onde a economia e a afirmação e projecção de valores fundamentais e de funcionamento das sociedades assumem um papel predominante, e onde o factor militar clássico vê reduzida a sua importância? Num mundo pós-moderno, em que a força não representa um instrumento normal de prossecução da política, e onde o respectivo uso deve ser justificado segundo critérios de justiça e equidade, poderão outros factores substituir o seu papel na definição das grandes potências?

Não cabe neste trabalho responder em definitivo a estas questões, que serão objecto de atenção cuidada noutros contextos, mas de qualquer forma, parece-nos que, se a União Europeia não deve, nos termos definidos por Paul Kennedy, ser classificada como uma potência global, esse papel poderá ser-lhe atribuído, ou pelo menos perspectivado como possível num futuro relativamente próximo, se tivermos em mente o desenvolvimento que tem vindo a ocorrer no que respeita aos padrões de avaliação dos Estados e das condições de afirmação e projecção do poder no sistema de relações internacionais pós-moderno.

VII. Bibliografia

ÁLVARES, Pedro, *Compreender o Tratado de Lisboa*, INA, Oeiras, 2007

BARNET, R. J., CAVANAGH, J., *Global Dreams: Imperial corporations and the new world order*, Simon & Schuster, New York, 1994

KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of Great Powers, Economic Change and military conflict from 1500 to 2000*, Random House, New York, 1987

KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of British Naval Mastery*, Penguin Books, 1976

NYE Jr., Joseph S., Trad. ARAÚJO, Tiago, *Compreender os conflitos internacionais. Uma introdução à Teoria e à História*, Gradiva, 3ª ed., Lisboa, 2002

NAÏR, Sami; trad. BARCELÓ, Sara y CORDÓN, María, *El imperio frente a la diversidad del mundo*, Barcelona, Areté, 2003

SCOTT, H.M., *The birth of a Great Power System, 1740-1815*, Pearson Longman, 2006