

A superpotência civil europeia e a construção de uma nova ordem bipolar

André Tavares Barbosa*

Introdução

O presente trabalho pretende analisar as implicações para o sistema internacional da ascensão da União Europeia (UE) enquanto superpotência civil, nomeadamente no que se refere à construção de uma nova ordem bipolar.

Para tanto, procura-se caracterizar o contexto de mudança que o sistema internacional vive desde o fim da Guerra Fria e, neste contexto, situar a ascensão da UE, de um lado, e o declínio dos Estados Unidos da América (EUA), de outro. Mais ainda, procura-se evidenciar as diferenças de abordagem e actuação entre esses dois actores – em particular no âmbito do combate ao terrorismo. Em seguida, caracteriza-se a UE enquanto superpotência de natureza civil para, então, discutir-se a viabilidade de um sistema internacional polarizado entre UE e EUA.

O contexto de mudança do sistema internacional

O fim da Guerra-Fria representou não apenas a queda do Muro de Berlim e a dissolução do bloco soviético, mas também implicou em uma série de mudanças estruturais no sistema internacional.

Primeiramente, destaca-se a afirmação da globalização como traço característico do sistema internacional e, mais ainda, a prevalência das questões económicas sobre as questões político-ideológicas e militares. A Geopolítica da Ideologia, característica da Guerra-Fria é, então, substituída pela Geopolítica da Globalização; se

antes a guerra visava à conquista de territórios, agora visa à conquista de mercados consumidores (Agnew, 2005); se antes os soldados eram indivíduos, agora são as empresas – os *corporate warriors* – que desempenham tal papel (Singer, 2003).

Em segundo lugar, esta prevalência da economia sobre a política e a ideologia acarreta uma transformação da noção de poder. Sinteticamente definido como a capacidade de um actor influenciar outros actores mais do que estes a ele próprio (Waltz, 2002), o conceito de poder estava tradicionalmente associado à capacidade do Estado para usar da força militar, da ameaça e da coerção. No entanto, os principais problemas enfrentados no actual contexto mundial - quais sejam, a pobreza, a degradação ambiental, a imigração ilegal, conflitos comerciais, dentre outros – demandam soluções não militares (McCormick, 2007). O poder passa, então, estar associado à capacidade económica e financeira, à cooperação e à persuasão. Em suma, prevalece a noção de *soft power*, definido por Joseph Nye (2004a) como a capacidade de persuasão, de atracção e de cooptação de um determinado actor, implementada mediante a prática de valores e ideais aspirados por outros actores.

Por fim, este contexto de mudança do sistema internacional representa a superação da ordem de Vestfália. Com efeito, na medida em que o mundo actual caracteriza-se pela interdependência complexa – ou seja, pela multiplicidade e complexidade das redes de interacções (Nye, 2004b), e pela transnacionalidade – vale dizer, pela ascensão de novos actores no sistema (tais como as organizações não governamentais, as organizações internacionais e as empresas transnacionais) – o Estado perde o status de actor exclusivo do sistema internacional e conceitos tradicionais como soberania e interesse nacional são relativizados.

UE e EUA num mundo em transição: ascensão e declínio

O contexto de mudança acima mencionado impinge alterações ao papel tanto da UE quanto dos EUA no sistema internacional.

Desde o fim da 2ª Guerra Mundial até o final da Guerra-Fria, a Europa Ocidental esteve sob a esfera de influência dos EUA, responsáveis por garantir a segurança e a defesa da região em face da chamada "ameaça soviética". Com a dissolução do bloco comunista, no entanto, abre-se o caminho para uma maior autonomia da região na persecução de objectivos e prioridades próprios, facto que é acentuado pela globalização e, posteriormente, pelo 11 de Setembro (Telò, 2006).

Esta maior autonomia da UE face aos EUA concretiza-se com a afirmação do bloco europeu como potência civil. Segundo Hans Maull (1990), uma potência civil caracteriza-se por (i) aceitar a necessidade de cooperação com outros actores na consecução de objectivos internacionais; (ii) concentrar-se em meios não militares – sobretudo económicos – para salvaguardar o interesse nacional; e (iii) querer o desenvolvimento de estruturas supranacionais como melhor forma de administrar assuntos fundamentais do cenário internacional.

Mário Telò (2006), Stelio Stavridis (2001) e Richard Whitmann (2002), dentre outros autores, reconhecem a natureza civil do poder exercido pela UE. Esta ideia sustenta-se tendo em vista o papel desempenhado pelo multilateralismo, pela integração económica e pelo regionalismo na política externa do bloco – os quais, em última instância, correspondem, respectivamente, a cada uma das três características de potência civil mencionadas por Maull; sustenta-se também em virtude dos principais objectivos (de carácter essencialmente normativo) das relações externas da UE, consubstanciados no artigo 177 do Tratado da Comunidade Europeia: o desenvolvimento económico e social sustentável, a consolidação da

democracia e do Estado de Direito e a protecção dos direitos humanos; apoia-se, por fim, no exercício de *soft power* – inerente à actuação externa da UE – a qual utiliza a sua capacidade atractiva e persuasiva – decorrente da possibilidade de adesão, para os países vizinhos, e da possibilidade de aceder ao mercado interno europeu e de usufruir de seus programas de cooperação, para os demais países – para ampliar a sua esfera de influência em termos globais.

O desenvolvimento de uma vertente militar no seio da UE, a partir da criação de uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e de uma Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), não desvirtua a sua natureza de potência civil.ⁱ Pelo contrário. Ao possuir como fim último objectivos de natureza civil (manutenção da paz, por exemplo, principal finalidade das Missões de Petersberg), tal vertente militar manifesta a intenção do bloco europeu em se afirmar como potência civil por opção e não apenas por mera falta de meios para se afirmar como potência militar (Stavridis, 2001);ⁱⁱ tal vertente representa, ainda, uma tentativa de resposta da UE aos desafios lançados pelo 11 de Setembro, ou seja uma tentativa do bloco europeu em deixar o seu “paraíso pós-moderno”ⁱⁱⁱ e adoptar um comportamento mais pró-activo e efectivo na resolução das grandes questões que suscitadas pelo terrorismo.

Em suma, no contexto de mudança que vive o sistema internacional, a UE procura afirmar-se de forma mais assertiva e autónoma. Para tanto, vale-se dos traços distintivos e singulares que caracterizam a sua actuação externa.

É também neste contexto de mudança que os EUA iniciam o seu declínio enquanto potência hegemónica do sistema internacional (Kennedy, 1997; Leonard, 2005).

O fim da Guerra-Fria representou a vitória do modelo capitalista – cujo expoente mor é os EUA – frente ao modelo socialista e, em última análise, permitiu aos EUA ascender ao posto de única

superpotência global. Juntamente com este status, no entanto, os EUA tiveram de assumir uma responsabilidade praticamente universal pela manutenção do sistema internacional. Tal se revelou um fardo demasiado pesado, tendo em vista o descompasso entre as implicações que esta responsabilidade exigia e os meios (ainda que pujantes) políticos, económicos e militares disponíveis aos norte-americanos. Tal descompasso é denominado por Paul Kennedy (1997) como o dilema da "sobrextenção imperial" e é apontado pelo autor como uma das principais causas das quedas das grandes potências ao longo da história.

O declínio norte-americano, todavia, não está vinculado apenas a este factor. A reacção dos EUA tomada ao 11 de Setembro e seus desdobramentos também contribuiu para isso. Ao radicalizar a opção pelo militarismo e pelo unilateralismo, os EUA desconsideraram as mudanças estruturais do sistema internacional – que, como já referimos, tende a privilegiar agora a cooperação e as questões económicas em detrimento do fechamento e das questões político-militares. Consequentemente, os EUA revelaram-se incapazes – a despeito, reitera-se, de seu poderio militar, tecnológico e económico – de solucionar alguns dos problemas mais prementes do sistema internacional (em que a intervenção militar no Iraque é o maior exemplo) e de impor a sua vontade e o seu poder; mais ainda, evidenciaram a dificuldade dos norte-americanos em lidarem com as demandas de um mundo pós moderno, globalizado, altamente informado e informatizado – em especial aquelas suscitadas após o 11 de Setembro (McCormick, 2007).

Em última instância, tem-se um crescente questionamento da política externa dos EUA e da legitimidade deste actor enquanto poder hegemónico no sistema internacional. Concomitantemente, tem-se a ascensão de novos grandes actores no sistema – a própria UE, além da China, da Índia, da Rússia e do Brasil. A questão que se

coloca, então, é se algum desses actores – e, no caso do presente trabalho, a UE – têm capacidade para aceder ao posto de superpotência e, assim, equilibrar a balança de poderes com os EUA, em uma autêntica nova ordem bipolar.

Europeísmo vs. Americanismo: o exemplo do combate ao terrorismo

Como já fora referido, o fim da Guerra-Fria marcou uma maior autonomia e independência da UE face aos EUA no sistema internacional. O distanciamento entre os dois actores – em termos de estratégias de acção externa no sistema internacional – chegou a tal ponto que é possível falar de uma contraposição entre europeísmo e um americanismo (McCormick, 2007).

Abaixo reproduzimos o quadro comparativo elaborado por McCormick (2007: 171) das abordagens dos dois actores. Os tópicos destacados em negrito são aqueles de maior relevância para o presente trabalho, sendo que este quadro, em certa medida, sintetiza muitos dos aspectos até agora analisados.

Europeísmo vs. Americanismo	
Paz	Guerra
Multilateral	Unilateral
Internacionalismo	Nacionalismo
Soft power	Hard power
Civilian power	Military power
Visão liberal	Visão realista
Desenvolvimento sustentável	Consumismo
Universal	Provincial
Pós-moderno	Moderno
Estado de bem-estar	Materialismo

social	
Comunitário	Individual
Confiança no Estado	Confiança individual
Liberalismo social	Conservadorismo social
Progressista	Ortodoxo
Secular	Religioso
Modesto	Ambicioso
Pragmático	Utópico
<i>Settled</i>	<i>Restless</i>
Aversão ao risco	Tolerância ao risco
Passado	Futuro

A estratégia de combate ao terrorismo adoptada no pós 11 de Setembro por EUA e UE evidencia esta contraposição entre as formas de comportamento destes dois actores – mesmo a despeito de alguns Estados Membros da UE, como o Reino Unido, alinharem com a política norte-americana

Com efeito, Richard Jackson (2007) recorda que a UE trata o terrorismo enquanto acto de criminalidade, ao passo que os EUA a ele se referem como um acto de guerra. Isto reflecte-se nos meios de combate ao terrorismo: enquanto o bloco europeu situa-o no âmbito da justiça criminal, os EUA o enquadram na esfera militar. A noção europeia de justiça, aplicada ao terrorismo, pressupõe o respeito ao direito internacional e aos direitos humanos; a norte-americana, por sua vez, está vinculada a uma certa noção de justiça divina e encontra-se embebida do interesse nacional – o que acarreta, portanto, uma relativização quanto a determinadas regras jurídicas (referentes, por exemplo, ao tratamento de prisioneiros e aos interrogatórios).

Além disso, enquanto o governo norte-americano utiliza explicitamente o termo "guerra contra o terrorismo", a UE adota uma linguagem mais subtil e, nesse sentido, utiliza expressões como "luta" ou "batalha" contra o terrorismo (*struggle*, *fight* e *battle* em inglês), além de não mais qualificar o terrorismo de "islâmico". Ademais, a estratégia norte-americana enfatiza a utilização da força – unilateralmente, se necessário – ao passo que a UE baseia sua estratégia sobretudo na cooperação e no combate às causas mais profundas do terrorismo, sobretudo as de natureza socio-económica.

A superpotência civil europeia

John McCormick (2007: 18) define superpotência, de forma sintética, como "an actor that has the ability to project power globally, and that enjoys a high level of autonomy and self-sufficiency in international relations." A superpotência, portanto, é aquele actor que possui interesses à escala global e que tem a capacidade e mobilidade (no sentido de autonomia e auto-suficiência) necessárias para fazer valer esses interesses em qualquer região do globo.

Considerando-se a multiplicidade das acções externas da UE e o alcance destas, pode-se concluir que o bloco europeu efectivamente preenche tais requisitos. Nesse sentido, tem-se, nas regiões vizinhas à UE, a Parceria Euro-Mediterrâneo e a Política Europeia de Vizinhança; os inúmeros acordos de cooperação celebrados com antigas repúblicas da União Soviética (Armênia, Azerbaijão, Geórgia, Moldova, Cazaquistão, Kyrgistão e Ucrânia), bem como as candidaturas de adesão à UE da Croácia e da Macedónia; e, por fim, o Acordo de Parceria e Cooperação e a Estratégia Comum, no caso da Rússia.

No continente americano, destacam-se, relativamente aos EUA, a Nova Agenda Transatlântica e a Parceria Económica Transatlântica;

os Acordos de Cooperação e de Diálogo Político celebrados com a Comunidade Andina, o Mercosul e o Sistema de Integração Centro Americano, bem como o Diálogo UE-Grupo do Rio; em África ressaltam-se os acordos de Yaoundé, Lomé e de Cotonou, celebrados no âmbito do relacionamento com os países de África, Caribe e Pacífico (ACP); por fim, no continente asiático, enfatizam-se os Encontros Ásia-Europa e as iniciativas de cooperação com a Associação para a Cooperação Regional com o Sul da Ásia (SAARC, conforme sigla em inglês) e com as Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, conforme sigla em inglês).

Tudo isto sem olvidar a existência de estratégias específicas de cooperação para mais de 50 países e a existência de um corpo diplomático (Comissão e Europa dos 15), em 2000, de mais de 40.000 membros, divididos entre 1.500 missões. Só a Comissão Europeia possuía 123 embaixadas – face às 164 dos EUA (União Europeia, 2000).

Em suma, tal é a projecção da UE em termos globais que já se fala em uma “eurosfera”: aproximadamente 2 biliões de pessoas que vivem sob a esfera de influência da UE (directa ou indirectamente), que se identificam com o projecto europeu e que adoptam “the European ways of doing things”. (Leonard, 2005:5)

Contrariamente ao defendido por Robert Kagan (2003), a disparidade militar entre UE e EUA não é sinal de fragilidade daquela face a este. Vale dizer, a ideia de uma UE enquanto superpotência mantém-se, a despeito desta disparidade, conforme se evidenciará abaixo.

Como já referido, a noção de poder transformou-se e, conseqüentemente, não mais encontra-se predominantemente associada à capacidade militar; além disso, embora a capacidade militar da UE não seja a mesma dos EUA, é considerada suficiente para alcançar os fins económicos e políticos a que se propõe, isto

porque a UE procura afirmar-se no sistema internacional de maneira distinta dos EUA, em que o uso da força, a guerra e a violência não desempenham papel preponderante (McCormick, 2007).

Por fim, tal disparidade se justifica não tanto pelas diferenças em termos de armamentos ou de pessoal, mas porque à UE falta uma política verdadeiramente comunitária de segurança e de defesa. Com efeito, segundo dados do Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (reproduzidos por McCormick, 2007: 71), em 2004, os Estados Membros da UE gastaram US\$ 186 bilhões com a área de Defesa – valor 2,5 vezes, aproximadamente, menor do que o gasto pelos EUA, mas o dobro do que fora gasto por Rússia, China, Índia e Japão juntos; além disso, as forças armadas dos países do bloco europeu somam 1 milhão e 800 mil membros – 400 mil a mais do que nos EUA; ademais, os Estados Membros da UE, somados, possuem o maior número de navios de combate (154) e de submarinos não nucleares (74) e ficam atrás apenas dos EUA em termos de porta-aviões e de aviões de combate.

Em suma, pode-se dizer que a UE é uma “superpotência silenciosa” (Moravcsik, 2002) ou, ainda, uma “superpotência pós-moderna” (McCormick, 2007): não se apoia em bombas ou em armas na sua actuação no sistema internacional (embora, para todos os efeitos, seu arsenal não seja de todo desprezível) mas, pelo contrário, enfatiza a promoção da paz e da democracia por meio de oportunidades económicas, comércio, operações de manutenção de paz e ajuda ao desenvolvimento.

Uma nova ordem bipolar?

Uma vez identificados a ascensão da UE e o declínio dos EUA em um sistema internacional em fase de transição; uma vez verificadas as diferenças de abordagem entre UE e EUA face aos

principais desafios enfrentados por esse sistema – em especial, quanto ao combate ao terrorismo; e uma vez demonstrada a caracterização da UE enquanto superpotência de natureza civil, resta agora analisar a possibilidade destes factos implicarem na configuração de uma nova ordem bipolar.

Tal ideia é contundentemente defendida por John McCormick. Segundo o autor,

“the bipolar system of the cold war era – where Americans and Soviets competed on ideological grounds using military tools – has been replaced with the bipolar system of the post-modern era – where Europeans and Americans offer competing sets of values, competing definitions of global problems and competing sets of prescriptions for addressing those problems” (McCormick, 2007: 33).

McCormick considera, pois, que as mudanças do sistema internacional – e, em especial, a mudança do conceito de poder – aliadas à singularidade que caracteriza a UE, acarretaram a substituição da bipolaridade ideológico-militar da Guerra-Fria por uma bipolaridade pós-moderna, em que EUA e UE afirmam-se como modelos distintos de superpotência e em que cada qual apresenta princípios, abordagens e estratégias antagónicas face à condução do sistema internacional.

Embora seja possível aceitar a UE enquanto superpotência, a ideia de uma nova bipolaridade – dadas as actuais circunstâncias do sistema internacional – parece ser uma ideia ainda precipitada.

Em primeiro lugar, porque o próprio termo revela-se inadequado. “Bipolaridade” remete à noção de pólos, de extremos. A despeito de tal expressão ser plenamente cabível no contexto da Guerra-Fria – em que EUA e União Soviética, de facto, representavam

dois opostos – as diferenças entre EUA e UE não são de tal volume e nem de tal relevância a ponto de os caracterizarem como dois extremos.

Com efeito, europeus e norte-americanos pertencem à mesma civilização ocidental (Huntington, 1993) e, portanto, partilham muitos valores e princípios – tais como a democracia, o livre mercado, a protecção aos direitos humanos, etc. O que os diferem, portanto, não são – na linguagem de Celso Lafer (1999) – “conflitos de concepção” (inerentes ao período da Guerra-Fria), mas sim “conflitos de interesse”. Além disso, como já referido neste trabalho, há muitos Estados Membros da UE que alinham com a política externa norte-americana, em especial em matéria de segurança. Basta recordar a tradicional divisão, no seio da UE, entre europeístas (como França, Holanda e Bélgica) e atlanticistas (Reino Unido e Portugal, por exemplo).

Em segundo lugar porque a própria singularidade que caracteriza a UE – ao mesmo tempo em que representa o traço distintivo de sua actuação no sistema internacional – também prejudica a conformação de tal bipolaridade. Em virtude da UE ser um sistema de governança que mistura elementos de supranacionalidade e de intergovernamentalidade, falta-lhe, muitas vezes, coesão e coerência em sua actuação – em particular no âmbito da política externa, em que frequentemente há uma contradição entre as acções da UE como um todo e a de seus Estados Membros individualmente considerados. A falta de uma atitude mais firme em situações como a Guerra da Bósnia, no início da década de 90, o conflito do Kosovo, em 1999, e a intervenção norte-americana no Iraque, em 2003, são evidências desta falta de coesão e coerência. Estas, por sua vez, são apontadas como uma das grandes fragilidades da actuação externa da UE (Telò, 2006) e, em última

instância, como um dos grandes obstáculos à construção de uma nova ordem bipolar.

Por fim, vale ressaltar, uma vez mais, que o sistema internacional vive um contexto de mudança. Ou seja, seus contornos ainda estão a ser definidos e suas características estruturantes, moldadas. Concomitantemente ao declínio dos EUA e à ascensão da UE, outros actores também ganham relevância no sistema internacional (Brasil, China, Índia e Rússia), sem que se possa delinear precisamente, neste momento, o papel que cada um virá a desempenhar no sistema. A ideia de uma nova bipolaridade, à volta dos EUA e da UE é, pois, excessivamente ousada e prematura para a fase de transição vivida actualmente pelo sistema internacional.

Conclusão

Sinteticamente, pode-se dizer que o sistema internacional mudou. E, com ele, mudaram também os papéis desempenhados pelos seus principais actores. EUA e UE não são exceção: norte-americanos, de um lado, conscientizam-se de que o papel de líderes hegemónicos que exercem encontra-se cada vez mais ameaçado; europeus, por outro, reconhecem-se cada vez mais influentes no sistema internacional. Mais do que isso, europeus e norte-americanos vêem-se de maneira distinta, consideram-se actores distintos e concebem o sistema internacional de maneira distinta. Esta mera distinção, contudo, não significa bipolarização. Há um grande abismo entre os dois, cuja superação – tendo em vista todas as razões suscitadas neste trabalho – ainda não é possível verificar.

BIBLIOGRAFIA

- Agnew, John. 2005. *Geopolítica: Una re-vision de la política mundial*. Madrid: Trama.
- Huntington, Samuel. 1993. "The clash of civilizations?" *Foreign Affairs* 72(3): 22-49.
- Jackson, Richard. 2007. "Na analysis of EU counterterrorism discourse post-September 11". *Cambridge Review of International Affairs* 20(2): 233-247.
- Kagan, Robert. *O Paraíso e o Poder: a América e a Europa na Nova Ordem Mundial*. Lisboa: Gradiva.
- Kennedy, Paul. 1997. *Ascensão e Queda das Grandes Potências*. Sintra: Europa-América.
- Lafer, Celso. 1999. *Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos: Reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra.
- Leonard, Mark. 2005. *Why Europe will run the 21st century*. Nova Iorque: Fourth State.
- Mauil, Hans. 1990/91. "Germany and Japan: the new civilian powers". *Foreign Affairs* 69(5): 91-106.
- McCormick, John. 2007. *The European Superpower*. Nova Iorque: Palgrave Mcmillan.
- Moravcsik, Andrew. 2002. "The Quiet Superpower." *Nesweek* (17 de Junho). [<http://www.newsweek.com/id/64813>] (acesso em 31 de Janeiro de 2008).
- Nye Jr., Joseph. 2004a. *Soft Power: the means to success in world politics*. Nova Iorque: Public Affairs.
- Nye Jr., Joseph. 2004b. *Power in the Global Information Age: from realism to globalization*. Londres: Routledge.
- Singer, P.W. 2003. *Corporate warriors – the rise of the privatized military industry*. Londres: Cornell University Press.
- Smith, Karen. 2005. *Still Civilian Power EU?* European Foreign Policy Unit Working Paper 2005/1 [<http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/pdfs/EFPU%20Working%20Paper%202005-1.pdf>] (acesso em 12 dezembro 2007).
- Stavridis, Stelios. 2001. *Why the "Militarising" of the European Union is Strengthening the Concept of a "Civilian Power Europe*. Robert Schuman Centre Working Paper 2001/17. Florença: European University Institute.

[http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/1726/1/01_17.pdf] (acesso em 19 de Dezembro de 2007).

Telò, Mario. 2006. *Europe: a Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*. Nova Iorque: Palgrave Mcmillan.

União Europeia. 2000. *The EU's external projection: improving the efficiency of our collective resources*. SN 1731/6/00. [http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/76748.pdf] (acesso em 31 de Janeiro de 2008).

Waltz, Kenneth. 2002. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.

Whithman, Richard. 2002. *The Fall and Rise of Civilian Power Europe?* National Europe Centre Paper 16. Australian National University. [<http://dspace.anu.edu.au/bitstream/1885/41589/2/whitman.pdf>] (acesso em 13 dezembro 2007).

*** Advogado, licenciado em Direito pela Universidade de São Paulo e mestrando em Relações Internacionais pela Universidade do Minho com o apoio do Programa ALBan - Programa de bolsas de alto nível da União Europeia para América Latina - bolsa nº E07M401021BR.**

ⁱ Esta ideia não é partilhada por Karen Smith (2005). A autora adopta uma visão purista do conceito de potência civil e considera que a vertente militar europeia – quaisquer que sejam os fins a que se propõem – já desvirtua o carácter de potência civil do bloco europeu.

ⁱⁱ Como sustenta Robert Kagan (2003), que considera que a União Europeia não é uma potência militar, tal como os EUA, por não ter os meios para tanto.

ⁱⁱⁱ A expressão é de Robert Kagan (2003).