

O FUTURO POLÍTICO DA EUROPA

O poder das médias potências*

Gonçalo Santa Clara Gomes

Embaixador de Portugal na Haia

*As opiniões expressas neste artigo apenas vinculam o seu autor.

Tradicionalmente coloca-se o poder no centro das relações internacionais. Tal postulado faz parte de um quadro interpretativo da vida dos Estados que tem raízes em Tucídides e que se tornou geralmente aceite depois da Paz de Vestefália¹. A escola realista desenvolveu esta centralidade do poder a partir de uma interpretação do sistema internacional em que considerava os Estados como os actores do sistema e defendia que o seu objectivo principal era o poder, quer em si mesmo, quer como meio para atingir outros objectivos. Na procura do poder pressupõe-se que os Estados agem racionalmente. O realismo político admite contudo que muito do que se passa na vida internacional nada tem a ver com poder e resolve o problema considerando que vários aspectos das relações entre Estados não são política internacional, incluindo actividades nos domínios económico, humanitário, cultural e jurídico². Obviamente que esta visão limita a capacidade interpretativa da teoria, excluindo dela grande parte do dinamismo da vida internacional e alguns dos principais factores de mudança da sociedade dos Estados. Por outro lado, as fronteiras entre as relações internacionais em que entra o poder e aquelas de que ele estaria excluído são, pelo menos, fluidas e imprecisas e o poder, nalguma das suas variantes, acaba por tocar muitos aspectos da vida internacional.

É geralmente aceite também que o sistema internacional assenta na actuação das principais potências. Importa ver em que medida este pressuposto é ainda válido, e, para tal, esclarecer o conceito de poder. Isso permitirá compreender a relevância da acção da maioria dos actores dotados de soberania que consistentemente conseguem realizar na cena internacional os seus objectivos nacionais, a começar pelo da sua sobrevivência e desenvolvimento independente e também – embora não seja o objectivo deste trabalho – a acção de actores não estatais hoje bem mais influentes no sistema do que há algumas décadas. Deve ter-se presente que, nesta matéria, a análise teórica está, inconscientemente marcada por preferências ideológicas e preocupações práticas que levam justamente a valorizar aspectos do poder que servem às grandes potências, por acentuarem o seu papel no sistema. Sem ir mais longe, diria apenas que entre os factores que contribuem para esta valorização de elementos da potência, com a consequente subalternização de outros, encontramos, ao nível dos valores, a aceitação do primado da força e, a seu lado, o desejo pragmático e político de minar a confiança dos outros nas suas capacidades (e aumentar a dos aliados em si)³. Para obter este resultado procede-se à identificação de duas realidades, que há que distinguir: poder e potência. É útil notar

também que a teorização neste campo está estreitamente conotada com um determinado estágio de evolução da sociedade internacional e não tem em suficiente conta alterações recentes.

Começarei, portanto, por referir em traços largos alguns aspectos recentes da evolução da sociedade internacional que condicionam o exercício do poder. Tratarei em seguida da distinção entre poder e potência, dos elementos que compõem esta e das modalidades de exercício do poder. Abordarei depois a questão da classificação das potências e da margem de poder e influência de que cada uma pode efectivamente dispor para beneficiar de um poder efectivo e as condições optimais da mobilização dos recursos das médias potências – entre as quais Portugal se inclui – ao serviço dos seus objectivos nacionais e daqueles que são comuns aos membros da comunidade internacional.

A evolução da sociedade internacional e o poder

As relações internacionais diversificaram-se muito, multiplicaram-se em quantidade e as comunicações processam-se a uma velocidade muito superior por via dos desenvolvimentos tecnológicos. O número de actores com influência no sistema cresceu exponencialmente e o poder difundiu-se na sociedade internacional. Assiste-se ainda ao fenómeno da crescente globalização das transacções, simultaneamente com a integração regional em várias partes do mundo. Em resultado destes factores, a que se soma o conhecimento quase instantâneo que vamos tendo do que se passa no mundo, há um aumento notável da densidade das relações internacionais, acréscimo que é não só quantitativo mas também qualitativo.

Estas transformações do sistema atingem a sua estrutura. E os Estados vêem-se na necessidade crescente de, para prosseguirem eficazmente os seus objectivos nacionais, se integrarem em conjuntos mais vastos, de que a União Europeia é o exemplo mais desenvolvido⁴. À globalização corresponde assim um aumento notável para os Estados da importância dos quadros regionais em que se inserem. Ora a posição de um Estado integrado política e economicamente num quadro regional é substancialmente diferente da de um Estado isolado perante a sociedade internacional: o peso e influência do Estado na comunidade de que faz parte (e em que se desenrola grande parte das suas relações externas) é diferente, por um lado, e a sua posição internacional é também diversa, sendo afectado, positivamente, pelo poder adicional gerado pela acção conjunta e o apoio dos outros membros do grupo.

Há ainda outras transformações sistémicas com implicações na acção exterior dos Estados. A multiplicação e a intensificação das relações internacionais fazem ressaltar com mais evidência a acção e a influência de actores não estatais, que é quase impossível aos Estados controlar. E, ao mesmo tempo, a maior projecção internacional dos indivíduos e grupos, acompanhando a expansão do sistema democrático, e os crescentes direitos e poder dos cidadãos, põem em causa outro pressuposto do realismo político, o dos Estados como actores unitários. Para compreender a acção dos Estados é necessário recorrer hoje a uma mais sofisticada análise dos seus processos de decisão que tome em conta a difusão do poder estatal pela sociedade, para além das influências conhecidas das burocracias e dos «establishments» político-estratégicos. A opinião pública e os media e grupos de pressão mais ou menos organizados são hoje participantes nas decisões que envolvem o poder de um país. Mesmo aqueles que assumem, para o propósito de construir uma teoria com base na estrutura do sistema de Estados, que este é um actor

unitário, reconhecem que na realidade o Estado não o é, e que há lugar, ao lado da teoria da política internacional, para uma «teoria distinta tratando da política interna e das políticas dos Estados», no dizer de Kenneth Waltz⁵.

Ao mesmo tempo, as confrontações político-estratégicas globais esbateram-se e no actual estágio da sociedade internacional a caracterização do sistema com base nos equilíbrios militares entre duas ou mais potências perdeu acuidade. Na verdade, surge uma tendência para ver os equilíbrios globais em termos sectoriais, e a ideia de múltiplas hierarquias de Estados.

Ainda no campo das transformações sistémicas posteriores à Segunda Guerra Mundial há que mencionar, pelos seus reflexos no poder dos Estados e na sua utilização, que a multiplicação dos actores e a diversificação e intensificação das relações entre eles, bem como o aparecimento de desafios globais, tornaram mais premente a necessidade de uma organização política da sociedade internacional. O sistema pode ainda ser em larga medida anárquico mas são perceptíveis, a vários níveis, alterações – os Estados realizaram ser do seu interesse promover a definição de princípios, a aprovação de normas, a instituição de regimes, a criação de organizações que assegurem a ordem e canalizem a energia expansiva da sociedade internacional. Na realidade, a cooperação internacional, no sentido da adequação das acções de entidades distintas através de um processo de negociação ou coordenação de políticas⁶ tornou-se muito mais frequente. Pode até dizer-se que está em curso um processo de reforço da governação do sistema internacional⁷ que implica formas de cooperação, regulação e acção conjunta, em vários domínios, para assegurar objectivos da comunidade internacional. O que, obviamente, tem consequências directas sobre o poder dos Estados e o modo como este pode ser exercido.

Neste mundo simultaneamente mais complexo e, conseqüentemente, exigindo mais esforços organizativos, os Estados são levados a um envolvimento bastante maior nas questões internacionais. A independência ou interdependência crescente do exterior impedem tentações autárquicas ou isolacionistas, antes bastante mais comuns. Tendo de proteger economias mais viradas para o exterior, os Estados necessitam de seguir políticas globais de abertura e intervenção e contribuir para assegurar a ordem e a solidariedade internacionais, encontrando cada um o ponto óptimo do seu envolvimento internacional na procura do equilíbrio entre os seus interesses e os da comunidade internacional e na harmonização de ambos, dentro do limite dos recursos que podem afectar à política externa. A continuidade política interna-política externa reforçou-se dado que muitos interesses internos já não são susceptíveis de satisfação dentro das fronteiras do Estado e por acção isolada do seu Governo.

A potência e o poder

O conceito de poder é intuitivamente apreendido por todos, embora com alguma ambiguidade e imprecisão. No entendimento mais corrente, o poder é visto simultaneamente como um conjunto de capacidades ou recursos nacionais, e também como aptidão para condicionar ou influenciar o comportamento dos outros. A primeira acepção, conjunto de capacidades ou recursos nacionais, é suficientemente objectiva e em parte quantificável, ainda que haja que contar também com recursos nacionais intangíveis, como a coesão social. Mas não há nesta noção a ligação necessária aos resultados obtidos em casos concretos em que um Estado se empenha contra os interesses

e acção de outros Estados. Parece preferível considerar uma definição mais larga em que o poder é visto como a capacidade de uma pessoa ou grupo obter os resultados que pretende fazendo com que as suas preferências prevaleçam sobre as de outros⁸.

Convém assim distinguir dois aspectos principais do que geralmente se entende por poder. Por um lado, temos o que se pode designar por potência⁹, ou seja, as capacidades e recursos de toda a ordem que um actor internacional pode utilizar na prossecução dos seus objectivos. Trata-se aqui, se se quiser, da base a partir da qual os recursos nacionais podem ser convertidos, em maior ou menor grau, em poder actual numa determinada situação¹⁰. O poder propriamente dito, por seu lado, será a capacidade de um actor internacional obter um resultado concreto que deseja através de acção sobre os outros que os leve a aceitar, total ou parcialmente, a realização do objectivo pretendido. A potência é a base do poder mas não o esgota – este resulta da mobilização dos recursos e da sua utilização com sucesso para um fim específico.

Existe acordo substancial sobre os elementos que constituem a potência do Estado: o espaço e a situação geográfica; os recursos naturais; a capacidade industrial e comercial; a força militar, o armamento de que dispõe e o seu estado de preparação; a população e o seu grau de educação e capacitação tecnológica; o carácter nacional; a estrutura da sociedade; a qualidade do governo; a qualidade da diplomacia, etc. Como se vê, os elementos da potência, na descrição dos quais não vou aqui entrar, são de diferente natureza e o rol que deles se faz dificilmente foge a uma lista heterogénea e sempre incompleta de factores de poder. De resto, a evolução do mundo faz com que o peso relativo da maior parte destes factores varie constantemente, o que ainda se torna mais aparente quando se trata de aplicar a potência a situações concretas e se constata que muitos elementos são aí inutilizáveis.

Raymond Aron tentou uma classificação destes dados de diferente natureza – geográficos, materiais, económicos, técnicos e humanos – em três grupos: o espaço; os materiais e os homens disponíveis e o saber que permite aproveitá-los; a capacidade de acção colectiva (organização do exército, disciplina dos combatentes, qualidade do comando civil e militar, solidariedade dos cidadãos)¹¹. Esta classificação tem a vantagem de distinguir claramente entre os recursos materiais e humanos quantificáveis, e em função dos quais se compara habitualmente a potência dos Estados, de factores sociais e humanos mais difíceis de estimar objectivamente e de quantificar mas que condicionam drasticamente o uso político-estratégico dos recursos disponíveis.

Mas parece mais útil uma distinção, dentro dos elementos da potência, entre os recursos (naturais, económicos ou humanos) de um país e os meios imediatamente disponíveis ao serviço da sua política externa. Estes fazem parte da potência de um Estado, de que são componentes ou elementos, mas têm uma natureza e uma função diferentes. São eles os aparelhos militar e diplomático, os meios de informação e propaganda, os programas de ajuda ao desenvolvimento e os recursos humanos, materiais e financeiros postos à disposição destes instrumentos de acção externa do Estado. É com estes meios e instrumentos que o Estado conta normalmente, embora em tempo de guerra ou na prossecução de um objectivo vital uma parte do potencial da nação seja mobilizado. Em tempo de paz, no entanto, apenas uma fracção da capacidade nacional está permanentemente disponível. Mas tanto os recursos e capacidades do país como os meios permanentemente disponíveis para a política externa fazem parte, como elementos, da potência¹².

A capacidade de mobilização é o factor que permite a passagem da força potencial à força actual e é ela própria um outro componente da potência do Estado. Depende, em primeiro lugar, da capacidade técnico-administrativa do Estado. Mas depende também do consentimento e adesão dos cidadãos aos sacrifícios que essa conversão implica. Não se pode dizer que seja sempre verdade, hoje em dia, que a margem de mobilização aumente com a riqueza e desenvolvimento de um país, isto é, que um Estado desenvolvido e mais próspero tenha mais facilidade de mobilizar os seus recursos. É certo que a capacidade técnico-administrativa para o fazer aumenta com o grau de desenvolvimento. Mas há que notar que as sociedades desenvolvidas têm uma relutância crescente pelos sacrifícios impostos ao seu nível de vida e dificilmente suportam a ideia de arriscar vidas humanas, o que pode criar dificuldades à mobilização militar.

Interessa ainda ter presente, nesta consideração da potência de um Estado, que mesmo o potencial mobilizado não é todo utilizável. Há que distinguir em cada situação concreta entre força utilizável e força inutilizável¹³ para determinados objectivos. Assim, o poder nuclear não é utilizável, nem sequer como ameaça crível, na grande maioria das situações concretas que um Estado enfrenta. Além disso, na utilização dos recursos à disposição de um actor internacional há que ter em conta a sua fungibilidade. O pressuposto realista assenta na fungibilidade dos elementos do poder, isto é na capacidade de converter potencial de uma ordem em elemento de potência de outra ordem. A estruturação crescente da política mundial em sectores separados, o que torna os componentes do poder menos fungíveis¹⁴. Excepto na guerra, onde há uma aceitação total da mobilização, esta conversão é cada vez mais difícil e a não fungibilidade dos vectores do poder aumenta – os ganhos diplomáticos são menos transferíveis para a economia e o poder político e económico desenvolvem-se em linhas divergentes¹⁵. De resto, o poder político-militar diminuiu de importância relativa pelo que a sua utilização ao serviço de objectivos económicos ou para a imposição hegemónica de regimes internacionais é menos fácil. Há, no entanto, que ter em conta que há um nível, o da influência internacional de um Estado, para que tanto a potência económica como a política contribuem, em que a potência é mais facilmente distribuível por todos os sectores de actividade.

É com base numa soma das capacidades e recursos de um país e dos meios e instrumentos de que dispõe correntemente para a sua política externa que geralmente se fazem os cálculos da potência relativa dos Estados. Mas, a seu lado, existem dois elementos que são factores de multiplicação da potência e que são geralmente ignorados naqueles cálculos. E no entanto, apesar de não quantificáveis, estes factores são muitas vezes decisivos na transformação da potência em poder em situações concretas. Trata-se do empenhamento e da qualidade da política externa do Estado e do grau de motivação do país em relação a uma causa.

Repare-se que enquanto os recursos e os meios são vistos como elementos concretos, utilizáveis em princípio sob as formas de poder ou de influência para o conjunto dos objectivos de um Estado, estes dois factores de multiplicação influem predominantemente em função dos objectivos e resultados que um Estado se propõe – na fase, se quisermos, em que a força, o peso e a influência se empregam para conseguir um objectivo contrário ao interesse de um ou de outros Estados. E aí, como é natural, enquanto uma grande potência tem múltiplos interesses internacionais, muitos dos quais a sua política externa prossegue rotineiramente (porque não são prioridades), um pequeno

ou médio actor pode concentrar as suas forças num objectivo particular ao qual consagra todo o seu entusiasmo e potencial.

Os dois factores que mencionei são diferentes e a sua função é também diversa. A política externa é a utilização do potencial disponível para obter certos resultados na cena internacional. A sua qualidade depende da clareza da definição dos objectivos, do delineamento de estratégias eficazes, do investimento dos meios necessários e também da preparação e habilidade dos executores. A política externa é claramente um dos elementos tomados em conta quando se avalia o poder de um Estado: este é medido pelas suas capacidades e pelos seus meios de acção mas também pelo uso que se prevê que deles seja feito. Sobretudo em países estáveis, a política externa tem uma permanência e continuidade acentuadas que lhe vêm de se radicar numa visão do mundo e numa percepção da situação internacional partilhadas por largos sectores, numa certa permanência dos interesses, num consenso interno sobre a natureza dos meios a utilizar em certas situações. A percepção de se e como será utilizada a força de um Estado é um elemento determinante da apreciação da sua potência: um país que proclama o seu isolamento ou neutralidade deixa de figurar nos cálculos dos outros e não é contado na balança do poder. Mas outras reacções previsíveis dos Estados afectam o modo como é visto o seu peso internacional e determinam a necessidade ou não de procurar restabelecer o equilíbrio¹⁶. De um modo geral, consideraria que o carácter mais ou menos intervencionista de uma política externa é factor determinante do seu peso e eficácia.

Um outro factor de potenciação é o grau de motivação de um país com vista a conseguir um determinado objectivo. Uma grande motivação consiste em investir um determinado objectivo com uma forte carga ética e afectiva. Será uma forma do entusiasmo kantiano, a ideia do Bem conjugada como forte afecto. Uma grande motivação nacional multiplica claramente o efeito dos recursos e dos meios de um país e permite suportar as mais duras provas com vista a um objectivo verdadeiramente vital e assegurar, a médio ou longo prazo, o triunfo de uma determinação nacional obstinada. É esse entusiasmo que explica que, frequentemente, David vença Golias nos confrontos internacionais, o que é comprovado por exemplos recentes que todos têm presente. Em termos de poder, uma pequena ou média potência, ou até um grupo com consciência nacional, consegue assim impor a sua vontade a uma grande potência provocando o seu cansaço a prazo e forçando esta à constatação de que o preço que está a pagar para defender um interesse que não é vital é excessivo face a uma elevadíssima mobilização das capacidades e meios, humanos e materiais, de um grupo determinado e persistente.

A influência e o prestígio; o «soft power»

Para terminar este breve exame da potência e do poder interessa ainda referir alguns aspectos do poder do Estado. Trata-se da influência, do prestígio e daquilo a que se tem chamado «soft power». A influência está directamente ligada à potência. Pode dizer-se que a influência é o poder da força não exercida ou ameaçada. Por outras palavras, é o efeito que a potência de um actor tem sobre outros sem que haja um uso deliberado dela¹⁷. Numa escala crescente, à influência segue-se a pressão, ou seja o uso do poder sem recurso à força, e a esta o uso da força – ou seja de medidas militares ou económicas para coagir. Visto por outro lado, à influência segue-se a promessa ou o pagamento de recompensas. Também na influência, embora não directamente invocada, a potência está presente e os Estados que a respeitam têm em conta não benefícios que sejam prometidos

ou concedidos ou punições ameaçadas ou executadas, mas a perspectiva de que, no futuro, a boa vontade do país influente pode ser útil ou de que a sua má vontade pode ser prejudicial. Mas há que ponderar, no que respeita à influência, que ninguém, pequeno ou grande, se julga obrigado a ceder ao mais forte desde que este não queira ou não possa empregar efectivamente a força de que dispõe¹⁸ e os exemplos abundam nesse sentido. A influência é, se quisermos, o equivalente político internacional do crédito na vida comercial – parte da percepção da «solvabilidade», em termos de poder, de um actor cujos interesses são assim considerados seriamente, independentemente do uso efectivo da sua capacidade.

O prestígio, por seu turno, é a imagem, positiva ou negativa, de um país em função do seu poder e influência, mas sobretudo em função dos valores que defende, da admiração ou repulsão que suscita como modelo, do seu sucesso nacional (em termos de desenvolvimento, ritmo de crescimento, qualidade de vida e história), da sua actividade internacional, do seu dinamismo e da sua conformidade com o que é eticamente apreciado na sociedade internacional. O prestígio é também dado pelo enquadramento internacional de um país, pelas alianças que tem, pelas comunidades a que pertence. E ainda pela consideração que merecem a sua língua, cultura e os modos de vida e de comportamento que lhe são atribuídos. O prestígio faz respeitar as opiniões e reacções de um Estado e favorece-o nas relações internacionais, mesmo naquelas em que o poder não intervém. O prestígio é, de resto, uma forma de reconhecimento desejada pelos Estados, que para o obter utilizam a propaganda e são motivados para acções altruístas como a ajuda externa. Mas o prestígio é também um elemento do poder na medida em que permite a um actor internacional fazer-se ouvir pela opinião pública de outros Estados e não só pelos seus governos.

Enquanto a influência está directamente ligada à potência, já o prestígio, mais ligado a valores, pode ser mais facilmente usado por médias e pequenas potências em apoio dos seus interesses e da sua política externa.

Influência e prestígio integram o que Joseph Nye chama de «soft power» ou «co-optive power» (por contraste com o «command power»). O «soft power» é uma forma de exercer uma atracção forte sobre outros com base na ideologia, na cultura e na capacidade de influenciar a agenda política internacional¹⁹. O «soft power» tem em conta o peso espiritual e das ideias que permite produzir um sentido, uma mensagem universal, que suscita a empatia com valores das gentes. Muitos Estados competem nesta arena que tem um valor muito mais do que simbólico pelas suas consequências em termos de influência e prestígio e em que o modelo americano domina mas não é exclusivo²⁰.

Finalmente, uma nota sobre o recurso ao poder dos outros em benefício próprio. Os Estados podem também transformar em poder próprio capacidades alheias. É o que se passa em alianças e em coligações pontuais em que os Estados põem ao serviço de interesses comuns meios de defesa e capacidade de intervenção. Deste modo, ao partilhar com outros a sua capacidade defensiva, um Estado beneficia de um dar e receber que não tem que ser desequilibrado: o pequeno país pode, por vezes, beneficiar mais do que o grande. Hoje em dia, de resto, quase nenhum Estado é capaz de assegurar sozinho a sua defesa e as alianças são assim o recurso natural. Este é também, e muito mais nitidamente, o caso das comunidades como a ue. Têm um carácter muito especial e nelas, mais ainda do que partilha de recursos ao serviço de objectivos comuns, há partilha de soberania. A nível internacional essas comunidades tendem a ser actores poderosos e a

reforçar o peso dos Estados-membros. Dentro delas, o poder dos Estados não tem de ser proporcional à sua dimensão ou recursos, o que favorece as médias e pequenas potências. Mas há ainda outros casos, mais indirectos, em que um Estado pode beneficiar do poder de outros. Referi atrás o carácter não unificado dos actores internacionais que nas suas decisões têm de ter em conta diversos centros de poder. Os Estados sempre tentaram, nomeadamente através da propaganda, atingir a opinião pública dos outros. O desenvolvimento actual dos meios de comunicação multiplicou as formas e alcance de um apelo, com base em valores universais, às opiniões públicas. E, através delas, pode conseguir-se mobilizar o apoio de Estados a causas que em princípio não estavam dispostos a promover. Mas tudo depende aqui da política externa do Estado como elemento potenciador das suas capacidades.

Uma última observação: os casos de recurso ao poder dos outros tornam útil a distinção entre o uso do poder em benefício próprio, isto é ao serviço de interesses exclusivamente nacionais, e o uso do poder ao serviço da comunidade internacional, ou seja, em função de interesses que são do sistema internacional no seu conjunto. A nível do sistema internacional, estamos habituados a ver o poder em termos de «eu ganho, tu perdes». Mas o poder não tem que ser – não é só – controlo, domínio, imposição, ameaça. O poder pode ser também troca, em que todos ganham, e pode ser ainda poder integrativo, solidário, de criação de estruturas que a todos acolham e visando a libertação dos outros²¹ – é o poder como responsabilidade internacional, hoje em dia prosseguido através de políticas em parte desinteressadas de ajuda ao desenvolvimento, de promoção dos direitos humanos, ou de intervenções humanitárias. O interesse da comunidade internacional assim servido tem obviamente reflexos benéficos sobre a influência e prestígio do país que se empenha nestas tarefas.

Classificação das potências

Os critérios atrás indicados permitem-me abordar agora a questão da classificação dos países segundo a potência de que dispõem. Esta classificação é feita geralmente com base nos recursos e meios de um Estado e não no poder que ele efectivamente emprega ou pode empregar em cada situação concreta. Acresce que, dentro dos elementos da potência, a comparação entre países é feita apenas com base nos elementos quantificáveis – espaço, população, matérias-primas, capacidade industrial, produto nacional, Forças Armadas – e frequentemente esquece tudo o que tem que ver com a qualidade da motivação das pessoas, a organização e a legitimidade do poder e a sua eficácia e até a capacidade de mobilização. A classificação das potências em função dos elementos quantificáveis da potência é assim necessariamente deficiente e incompleta. Compara-se o que é mensurável, não se compara o grau de mobilização, a natureza da política externa, o poder da motivação dos Estados. Isto leva a evidentes erros na percepção dos outros na vida internacional com consequências por vezes muito negativas.

A comparação dos elementos de potência leva a várias classificações correntes, que pouco se afastam da que refiro em seguida. Em primeiro lugar teríamos as potências mundiais, correntemente designadas por superpotências. Trata-se de potências que se distinguem pela sua forte capacidade, incluindo a militar, nitidamente superior à dos outros países. O seu peso na cena internacional é assim o primeiro critério, mas a sua acção deve ter um alcance mundial e são supostas intervir em todos os temas de interesse mundial. Para tal, são portadoras de uma visão universalista da ordem internacional que

inspira a sua acção nas crises que vão surgindo e nos debates que têm lugar nos fora internacionais²². Hoje em dia só os eua parecem corresponder a estes critérios na sua plenitude.

Em segundo lugar teríamos as grandes potências (para alguns, as médias potências²³ – há aqui um elemento de valorização relativa que depende do ponto de vista de cada um). Correspondem, qualquer que seja o nome que lhes seja dado, a Estados menos poderosos do que as superpotências ao nível das capacidades e que, nalguns casos, têm insuficiências relativas num ou mais elementos da potência. Têm vontade e meios suficientes para intervir em muitas das questões internacionais e a sua presença e acção são elementos necessários dos equilíbrios globais. O predomínio de alguns destes países em certos elementos de potência tende a justificar uma distinção entre estas potências mundiais segundo os seus principais domínios de influência: político-militar, económico ou cultural.

Teríamos em seguida as potências regionais cujo peso é considerável num contexto geográfico preciso. A potência internacional tem por base a comparação e o peso relativo. As potências regionais são países que, numa determinada área, têm peso e influência especiais em função da vizinhança e proximidade. O conceito é sempre aproximativo e as fronteiras com as grandes potências nem sempre são claras – têm a ver com as ambições, globais ou mais limitadas, de certos países e com o alcance possível da sua actuação. Também cabe precisar que a região em que sobressaem pode não corresponder a continentes já que, por exemplo em África, diferenças geográficas, históricas, culturais e políticas entre os Estados da região podem tornar aleatória a influência de um país continental para lá da sub-região em que se encontra.

Finalmente, neste tipo de classificações, presentes fortemente na consciência de muitos, aparecem geralmente as pequenas potências, conceito que englobaria a grande maioria dos países do mundo. Um dos seus traços característicos seria o da vulnerabilidade, o de não terem força militar e recursos que lhes permitam assegurar a sua segurança²⁴. Mas esta característica é muito pouco precisa: a incapacidade de garantir sozinho a própria segurança é provavelmente uma situação generalizável a outras potências maiores, se se tiverem em conta todos os tipos de ameaças possíveis. Seja como for, o peso relativo destes países é menor, numa escala global e regional, do que o de outros, embora com grandes variações entre os países que são enquadrados nesta categoria residual. Também o alcance das suas ambições e da sua acção na solução dos problemas mundiais e regionais seriam de grau inferior ao das grandes potências. O seu papel internacional seria função do que os projectos das grandes potências lhes atribuem²⁵.

Trata-se de uma categoria tão vasta e heterogénea que não só é pouco útil como desvirtua a realidade. Ignora diferenças abissais – como a que pode separar Estados de dimensão média de micro-Estados. Ignora também possibilidades de estender o papel e a influência internacionais e regionais de certos Estados através da participação nas decisões e acções de comunidades de Estados (onde a partilha do poder é feita em modos diferentes) como na Europa Ocidental. Daí a vantagem de inserir, depois das potências mundiais, das grandes potências e das potências regionais, um grupo de médias potências que inclua o conjunto de Estados que pelos seus recursos naturais, económicos e humanos (muitas vezes superiores aos de potências regionais), pela organização do seu Estado e pela coesão e eficiência nacionais, bem como pela participação activa em organizações internacionais e pela abertura da sua política externa, desempenham um papel respeitável

na vida internacional. Estas médias potências, geralmente, têm também uma intervenção activa fora de sua área geográfica, através de políticas de cooperação para o desenvolvimento e também da participação em operações internacionais de manutenção da paz. O poder destes Estados será ainda mais de considerar numa categoria à parte nos casos em que a pertença a uma poderosa comunidade de Estados reforça o seu peso internacional. No meu entender, na medida em que estas classificações de Estados fazem sentido, Portugal situa-se claramente entre as médias potências e deve assumir-se como tal. Hubert Védrine, a propósito dos que designam a França como média potência, exclama: «não é certamente a 95.^a entre os 190 membros da onu!»²⁶. Também Portugal não o é, quer aritmeticamente, quer se se tiver em conta, para além do seu peso, as suas ambições internacionais, a sua vontade de intervenção em nome de valores universais e a disponibilização de um volume crescente de meios em apoio dos objectivos da sua política externa.

O que podem e não podem as grandes potências

É útil uma análise mais atenta do que pode ou não uma superpotência, mesmo num mundo em que é a única. Tem, como vimos, maior potência e capacidade de intervenção e a sua acção tem um alcance muito superior ao dos outros. Mas poderá transformar sempre essa potência em poder? Obviamente que pode assegurar a sua própria defesa, opondo-se sozinha a qualquer agressão contra o seu território. Pode também opor-se a actos violentos visando a alteração da ordem internacional, pelos seus meios ou mobilizando alianças existentes e promovendo coligações ad hoc. Pode ser elemento de estabilização em conflitos regionais mais ou menos intensos, impedindo que alastrem ou subvertam a ordem internacional. Pode fazer respeitar os seus direitos em todos os domínios em que se desenvolvem as relações internacionais e pode promover com eficácia os seus interesses económicos, comerciais e políticos usando a enorme influência de que dispõe. Pode ainda desenvolver um papel activo na promoção de regimes internacionais, mas a sua acção neste campo não dispensa o apoio e cooperação de outros. Pode vetar acções internacionais dos outros, incluindo propostas de reforço da legislação internacional ou de criação ou alteração de regimes internacionais. Em suma, o seu papel é grande e, no que respeita aos equilíbrios político-estratégicos globais, é único e indispensável. Mas, como vimos, esses equilíbrios estão longe de esgotar a realidade da vida política e económica mundial.

Mas mesmo a superpotência tem limites. Em regra não pode ocupar territórios de outros Estados ou alterar pela força os seus Governos, e os casos do Vietname e do Afeganistão demonstram-no. Mesmo as suas acções ao serviço da ordem internacional necessitam do apoio, pelo menos, de parte significativa da comunidade internacional²⁷. A sua função de liderança, indispensável em muitos casos, exerce-se em condições de negociação contínua com aliados e países terceiros, levando-a a utilizar intensamente a influência e o prestígio de que dispõe. E essa liderança tem um preço, já que numa operação conjunta o seu esforço tem de ser o maior²⁸. As responsabilidades de uma super-potência exigem também a disposição de forças permanentes, custosas de manter. A aceitação pela sua própria opinião pública dos sacrifícios envolvidos na manutenção de forças permanentes consideráveis e dos que implicam as intervenções internacionais são também limites à capacidade de acção destas potências. Na verdade, os limites e o custo do poder de uma superpotência são evidentes e justificam a tentativa que nelas pode fazer-se sentir do

isolacionismo, de pôr limites à assunção de responsabilidades mundiais e de preferir uma política centrada nos interesses nacionais. Por outro lado, como reverso da medalha da exaltação da potência a que atrás me referi, existe desde há anos uma reflexão sobre os perigos da sobreextensão das grandes potências que reforça a tendência para a autolimitação destas²⁹.

Se o poder das superpotências é limitado, ainda mais o é o das grandes potências. Têm à partida os mesmos limites das superpotências, acrescidos por uma capacidade de acção unilateral ainda mais limitada – têm dificuldades em reunir forças suficientes para tal (ou meios de projectarem essas forças) e qualquer sua intervenção tem de ter uma legitimidade mais nítida e merecer uma aprovação internacional mais clara. São necessárias para o equilíbrio do sistema e nas grandes questões internacionais podem intervir, já que dispõem de influência e podem prometer recompensas significativas, mas na maior parte dos casos sem terem uma voz decisiva. Na defesa dos seus interesses e na promoção dos seus valores (por vezes contra a superpotência) podem ter êxito e encontrar apoios para a sua posição. Mas o único veto de que dispõem em organizações de âmbito mundial é o que a Carta da Onu lhes garante (se dele dispõem). A nível regional a sua influência é ainda mais importante e pode ser decisiva.

O poder das médias potências

Nestas circunstâncias, não admira que o poder das médias e pequenas potências seja ainda mais limitado e que a interdependência seja a regra. Mas se decomposermos o poder em função das grandes classes de objectivos que podem ser razoavelmente os de qualquer Estado na vida internacional verificamos que os médios países podem dispor, apesar de tudo, de um poder muito razoável sobretudo nas situações e para os objectivos que mais lhes interessam. Com efeito, ao nível dos interesses nacionais, estes Estados têm geralmente o poder de assegurar a sua independência, a sua identidade, de gerir os seus assuntos internos, de promover os seus interesses externos no quadro de regimes internacionais estáveis e equilibrados, de reforçar a sua segurança e acção internacional por alianças e pela participação em comunidades em que têm uma influência razoável. Se a sua segurança e a protecção e promoção dos seus interesses se realizam no quadro de acordos, alianças e acção conjunta com outros, tal é também o caso para as grandes potências, em menor ou maior grau, pelo menos por razões de eficácia ou economia. Onde se nota o menor poder destes países é geralmente no que respeita à sua capacidade de intervenção quando é posta em causa a ordem internacional no mundo, ou até na sua região; aí têm de depender do poder e da iniciativa de outros. Também é mais reduzida a sua capacidade de promover o estabelecimento de regimes e normas internacionais – caso em que têm que procurar (e muitas vezes conseguem) acordos preliminares com outras potências. Mas podem ter ampla influência na discussão e negociação das normas em causa, uma vez que estejam em discussão. E podem ainda as médias potências contribuir eficazmente para a consolidação e para a evolução a médio e longo prazo da sociedade internacional promovendo os seus valores e a sua visão, contribuindo para o desenvolvimento e estabilização de outros países, intervindo em operações de paz e humanitárias e suscitando a mobilização das opiniões públicas internacionais para as causas que lhes interessam.

O peso dos Estados e a política externa

Vale a pena agora voltar à importância do que chamei factores de multiplicação da potência. Karl W. Deutsch define o peso do poder ou influência de um actor como a medida em que esse actor pode alterar a probabilidade de um resultado. Na política mundial, sustenta ele, o peso do poder de muitos governos, e particularmente das grandes potências, tem vindo a declinar desde 1945³⁰. No peso de um actor internacional há que distinguir dois aspectos: a capacidade para reduzir a probabilidade de um resultado não desejado e a de promover um resultado que pretende. O poder é maior para defender ou negar vantagens a um adversário, do que para impor um resultado positivo. Há que considerar também, nesta matéria, que o peso de um actor aumenta significativamente no caso de agir em consonância com normas e valores amplamente aceites pela comunidade internacional e pela sua própria opinião pública: o apoio desta reforça o seu poder de convicção dos outros; a aceitabilidade jurídica e moral da acção para a comunidade internacional facilita grandemente a não oposição à política desenvolvida. É esta, de resto, a razão pela qual a denegação de conquistas ou ganhos de outros actores, com alteração do statu quo, tem mais probabilidade de êxito. Quanto maior um país, mais numerosa a sua população e maior a proporção de recursos mobilizados para a prossecução de uma política, e quanto mais intenso e sem reservas o envolvimento emocional da população nessa política, maior será o poder desse país e do seu governo para ultrapassar obstáculos ou resistências no seu caminho. Trata-se de seguir uma estratégia em vista de um objectivo constante através de uma sequência de táticas variáveis, ou mesmo da promoção de um valor básico através de uma sucessão de objectivos variáveis³¹.

Ao discutir o poder internacional dos Estados e ao relacioná-lo com a classificação habitual das potências está-se já a tratar da questão fulcral da transformação do potencial de um país em poder real numa situação concreta. Essa transformação é a chave que explica o poder efectivo de cada um. Várias situações existem em que a potência não é transformada em poder. Pode um Estado dispor de grandes capacidades mas pura e simplesmente não desejar usá-las e não participar, por uma política deliberada, na vida internacional à medida do seu potencial. As nações nem sempre estão envolvidas com a mesma intensidade na política internacional e podem colocar-se num leque de variantes que vai desde a indiferença à participação activa no jogo do poder³². Ou pode um Estado não poder usar as capacidades consideráveis de que dispõe (senão talvez indirectamente como geradoras de influência) nas situações concretas em que pode querer prevalecer – é o caso das armas nucleares mas também frequentemente o caso com a utilização de elementos de potencial para fins de natureza diferente da desse potencial, dada a reduzida ou imperfeita fungibilidade destes elementos. Ou pode um Estado não dispor de uma boa capacidade de mobilização dos seus recursos para os utilizar como força numa determinada situação – o que se pode dever a um mau sistema político-administrativo, à pouca coesão nacional, à relutância dos cidadãos em aceitar os sacrifícios necessários, a deficiências de logística e de comando.

Por estas razões – fraca participação na vida internacional, recursos não utilizáveis numa situação concreta, fraca capacidade de mobilização, insuficiente motivação –, um Estado pode, mesmo que seja grande a sua força, não ter poder real em muitas situações em que está, ou poderia estar, interessado. Inversamente, um pequeno país com recursos quantificáveis limitados pode ter um poder considerável nessas situações pelo seu

empenhamento na vida internacional, por dispor de aparelhos do Estado e militares suficientes e bem dotados, por poder mobilizar os recursos adequados à situação que enfrenta, por ter uma boa capacidade política-administrativa de mobilização e por a política seguida suscitar o apoio entusiástico da população e a determinação desta de suportar os sacrifícios necessários à execução de uma estratégia eficaz em vista de um objectivo desejado.

Isso explica que médias e até pequenas potências mantenham a sua independência, assegurem a sua identidade e cultura, organizem o bem-estar e a prosperidade das suas nações, contribuam para manter um ambiente regional estável e, por vezes, tragam contribuições importantes para a paz e a segurança mundiais. O potencial de que dispõem é, afinal, adequado a estes objectivos e os países sabem ir reforçá-lo com o potencial de outros que partilham os seus interesses e estão empenhados no respeito pela ordem internacional. Os pequenos e médios países dispõem frequentemente de uma vantagem adicional – as suas nações são mais coesas, mais unidas, mais mobilizáveis, menos arrogantemente confiantes na força, mais sensíveis aos imperativos e às vantagens da moral e da lei internacionais.

Este último aspecto reveste uma importância particular. A força não é o valor único na actual sociedade internacional. Esta rege-se por princípios e normas, tem instituições e regimes que enquadram e condicionam a acção dos governos, inclui e tolera um número considerável de actores estatais e não estatais. A acção de um governo e o exercício que este faz do seu poder serão tanto mais eficazes quanto mais essa acção estiver em consonância com a ética dominante na comunidade internacional. Uma acção contrária ao Direito Internacional, ou à margem das preocupações morais da sociedade dos Estados, dificilmente é tolerada e pode dar origem a reacções determinadas suficientemente fortes para a neutralizar ou fazer anular. E um Estado que habitualmente se entregue a este tipo de desafios será condenado ao estatuto de Estado pária («rogue state») que, embora lhe possa dar alguma notoriedade, efectivamente o remete para uma situação nociva para as suas ambições internacionais e para os objectivos de política interna e desenvolvimento que possa ter. Basta citar casos exemplares como os do Iraque e da República Federal da Jugoslávia para ver a que tipo de reacções estes desafios à ordem internacional, aos princípios éticos e jurídicos que a regem e aos objectivos que se propõe a Comunidade dos Estados, podem levar.

Pelo contrário, uma acção em consonância com os valores dominantes e com as preocupações das opiniões públicas dos principais Estados, mesmo que parta de uma potência com recursos limitados, tem muito maior probabilidade de êxito, como a acção de Portugal ao longo dos anos em relação ao problema de Timor demonstra. O Estado que age nestas condições pode mobilizar, para além dos seus recursos (e terá a sustentá-lo o apoio da sua opinião pública), os recursos de outros. Estes serão movidos pela pressão das suas opiniões públicas e de correntes de indignação internacional, para além de considerações como a da vantagem de impor o respeito pela ordem internacional, preocupação que se situa no quadro dos seus interesses.

Esta mobilização das opiniões públicas de outros países corresponde ao fenómeno a que fiz referência atrás do crescente peso dos cidadãos nas decisões de Estados democráticos e desenvolvidos, que é um dos aspectos da difusão do poder na actual sociedade internacional. As decisões dos Estados, como referi, devem ser vistas como resultado de uma negociação permanente entre vários centros de poder dentro deles, negociações que

um governo, até certo ponto, pode conduzir e influenciar mas que não pode eliminar totalmente. A propósito do triângulo governo-opinião pública-media e das suas combinações possíveis, pode dizer-se que os governos podem fazer aceitar as suas acções caso a opinião pública não tenha uma inclinação forte sobre o assunto e os media não sejam hostis. Mas se a opinião pública e os media estão de acordo numa posição, o governo só com grandes esforços conseguirá agir noutro sentido³³. São estes media e opiniões públicas que podem ser mobilizados em apoio de uma acção cuja legitimidade e consonância com valores internacionais seja reconhecida.

O apelo à comunidade internacional, para ter eco, deverá ser organizado e apoiado por Estados. A «comunidade internacional» não existe espontaneamente e precisa, para a mobilizar, de um grupo ad hoc com uma massa crítica suficiente³⁴. Não entrarei aqui no detalhe dessa mobilização mas é claro que ela é um dos meios possíveis de Estados suscitarem apoio e provocarem acções que sozinhos seriam incapazes de desencadear.

Há assim possibilidades, para além do recurso às alianças, de obter informalmente apoios de outras potências para interesses e objectivos nacionais que têm uma repercussão internacional. A obtenção desses apoios depende do carácter do interesse em causa e da estratégia seguida.

Condições para a optimização do poder de uma média potência

Quais são então as condições para a maximização do poder de uma média potência? Podemos distinguir as que respeitam ao acréscimo efectivo da potência de que o Estado dispõe e que é utilizável para os objectivos que se propõe, das que respeitam à utilização ou aplicação em situações concretas das capacidades nacionais, transformando a potência em poder.

O fortalecimento dos elementos da potência parece não carecer de grande explicação. Tudo o que for feito para robustecer a sua economia, reforçar as suas capacidades militares e diplomáticas, valorizar os cidadãos e assegurar a coesão da nação aumenta a possibilidade de um Estado intervir com êxito na vida internacional. É ainda necessário que o Estado disponha de meios eficazes e bem dotados de intervenção permanente – em especial os aparelhos diplomático e militar – e consagre meios suficientes a uma política de cooperação eficiente. Dentro dos recursos nacionais a desenvolver notaria também os que têm que ver com a produção e difusão da cultura e do pensamento, a expansão da língua e os meios de comunicação com o mundo. Em todos os países deve ser procurado um ponto de equilíbrio entre os recursos afectados ao desenvolvimento interno e à política externa, e convém não o ultrapassar sob pena de criar uma situação em que os esforços no domínio internacional não seriam compreendidos pelos cidadãos. Mas a política externa no seu conjunto tem que ser, no mundo interdependente e complexo de hoje, uma prioridade do Estado já que dela depende, além da segurança do país, o seu bem-estar e prosperidade. Além disso, um Estado deve procurar uma inserção internacional tão extensa quanto possível, valorizando os laços culturais e linguísticos que estabelecem pontes com outros e enquadrando-se firmemente no seu âmbito regional, opção vital para reforço da sua potência num mundo em globalização.

Dentro dos elementos indispensáveis a uma política externa eficaz encontra-se a capacidade de mobilização. Como vimos, uma forte mobilização de poucos recursos pode fazer frente a uma fraca mobilização de meios muito superiores. Estão aqui em causa elementos que têm que ver com o aparelho político-administrativo e os meios financeiros

disponíveis, mas estão também envolvidos aspectos como o grau de informação e apoio das populações à política seguida, a convicção da bondade dos objectivos propostos e a legitimidade e capacidade do governo.

Mas as potencialidades só se convertem em poder em situações concretas na execução de políticas definidas, com objectivos precisos e estratégias eficazes. Seria impossível tratar aqui este tema com algum detalhe mas no prolongamento das observações antes feitas insistirei em dois aspectos.

Em primeiro lugar, quanto aos fins e objectivos que um país se propõe, uma política e uma estratégia defensoras dos interesses nacionais legítimos à face da lei internacional e dos valores dominantes na comunidade das nações têm probabilidades de êxito muito maiores do que uma política em contradição com essas normas e valores. Isto porque, no mundo em vias de organização que é o de hoje, dotado de regras e instituições, qualquer tentativa de romper ou desafiar a ordem internacional depara com reacções vivas e mobilizações ad hoc bastante poderosas. Pelo contrário, comportamentos baseados nos valores predominantes na sociedade dos Estados suscitam o apoio e compreensão de outros.

A organização crescente da vida internacional, que é já real, permite também, para além de políticas defensivas, uma política de reforço e transformação do statu quo desde que apoiada nos princípios aceites pela maioria dos Estados. Na actual fase de organização da governação do mundo, o poder dos Estados é visto não só como ao serviço dos interesses nacionais, mas também como ao serviço da comunidade internacional. Com crescente frequência assistimos a intervenções para reprimir abusos ou para fins humanitários, com graus variáveis de envolvimento da onu, em que os Estados põem meios seus ao serviço de um bem ou objectivo de uma comunidade mais vasta. No mesmo sentido têm que ser interpretadas políticas de cooperação e apoio a países mais frágeis que, em número e com intensidade crescente, os Estados mais desenvolvidos e as organizações internacionais assumem como responsabilidade. Tudo isto pode ser visto como o exercício partilhado de responsabilidades internacionais com vista ao reforço da ordem internacional e à supressão de desequilíbrios mais evidentes. As grandes e as médias potências estão particularmente envolvidas nos esforços para manter a ordem internacional e promover mais justiça e equilíbrio no mundo. As médias potências podem e devem ainda envolver-se em esforços de transformação do mundo pelo reforço da ordem jurídica internacional e a criação de regimes equilibrados e justos para os múltiplos sectores em que as transacções e interacções mundiais se expandem.

Não se diga que estamos aqui num domínio que, sendo de alcance mais vasto, já não é do interesse específico de um Estado, ou que este pode deixar a outros, mais poderosos, o cuidado de zelar pelas responsabilidades da comunidade internacional. Num mundo de crescente interdependência isso não é verdade: é do interesse de cada Estado, e sobretudo, diria, das médias e pequenas potências, que a ordem política e jurídica do mundo seja reforçada e que as razões de conflitos e tensões sejam progressivamente eliminadas. Só num ambiente estável e regulado os países de média e pequena dimensão podem prosperar. E, por outro lado, é também do interesse dessas potências participar activamente, na medida dos seus recursos, nesses esforços internacionais já que só desse modo contribuirão para definir o conteúdo e a qualidade da ordem internacional que se desenha e assegurar que seja compatível com os seus objectivos nacionais.

Conclusão

Ao longo deste artigo procurei vincar que, ao contrário do que muitos parecem assumir, existe no sistema internacional um amplo leque de possibilidades de acção do que poderíamos chamar as médias potências. Estas têm, se quiserem utilizar devidamente os meios disponíveis, um poder real de intervenção em defesa dos seus interesses e da promoção a nível mundial dos seus valores e ideais. É importante para tal que os países em causa sigam políticas visando a valorização do seu potencial e saibam desenvolver estratégias de política externa em consonância com os interesses e valores de uma comunidade internacional hoje bastante mais complexa do que explicações teóricas anteriores levavam a admitir.

São frequentes as percepções erradas da realidade internacional. Para as médias potências esses erros de percepção no que respeita ao seu próprio poder e ao poder dos outros podem levar à perda de oportunidades existentes e a políticas menos consistentes com o interesse nacional, sobretudo a médio e longo prazo. Uma boa compreensão da sociedade internacional e do sentido da sua evolução é, assim, indispensável para uma intervenção eficaz e equilibrada dos Estados.

NOTAS

¹ Cf. Robert O. Keohane, «Realism, Neorealism and the Study of World Politics», in Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and its Critics*, New York: Columbia University Press, 1986, pp. 7-8.

² Cf. Hans J. Morgenthau, revised by Kenneth W. Thomson, *Politics Among Nations*, New York: Alfred A. Knopf, 1985, pp. 31-32.

³ A valorização da potência própria é, nalguns casos, acompanhada da sobrevalorização intencional da potência dos adversários, meio eficaz de facilitar a mobilização dos recursos de um país.

⁴ Cf., por exemplo, Alan S. Milward, «The Springs of Integration», in Peter Gowan and Perry Anderson, ed., *The Question of Europe*, London-New York: Verso, 1997.

⁵ Kenneth W. Waltz, «Reflexions on Theory of International Politics: A response to my Critics», in Robert O. Keohane, ed., 1986, p. 340.

⁶ Robert O. Keohane, *After Hegemony*, Princeton, New York, 1984, p. 51.

⁷ Cf. James N. Rosenau, «Governance, Order and Change in World Politics», in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, ed., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 1-29.

⁸ Cf. Susan Strange, *The Retreat of the State – The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 17.

⁹ O português, como o francês, permite uma diferenciação terminológica para dois conceitos cobertos em inglês pela palavra power.

¹⁰ Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, Prentice-hall International, 1988, p. 22.

¹¹ Raymond Aron, *Paix et Guerre entre les Nations*, Paris: Calman-Lévy, 1984, p. 65.

¹² Cf. Jacques Huntziger, *Introduction aux Relations Internationales*, Paris: Éditions du Seuil, 1987, p. 147.

¹³ Cf. Hans J. Morgenthau, 1985, p. 33

¹⁴ Cf. Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead – The Changing Nature of American Power*, Basic Books – Harper Collins, 1990, p. 189.

¹⁵ Zaki Laidi, «Imagining the Post-Cold War Era», in Zaki Laidi, ed., *Power and Purpose After the Cold War*, Oxford/ Providence: Berg, 1994, pp. 11-12.

¹⁶ Esta observação aproxima-se da conclusão de Bernardo Futscher Pereira no artigo «Waltz revisitado», *Política Internacional*, 19, Primavera-Verão 1999. O autor atribui a permanência da hegemonia americana, em parte, ao facto dos eua não constituírem uma ameaça para os seus actuais aliados. As intenções e a política americanas fazem assim parte integrante do modo como é vista a sua potência e condicionam a necessidade ou não de reequilibrar o sistema. A simples consideração das capacidades não é suficiente para desencadear aquele processo.

¹⁷ Cf. Frederick H. Hartmann, *The Relations of Nations*, New York: Macmillan Publishing Co. Inc., 1983, p. 41.

¹⁸ Cf. Raymond Aron, 1984, p. 69.

¹⁹ Cf. Joseph S. Nye, Jr., 1990, pp. 31-32.

²⁰ Bertrand Gallet, «La Puissance Idéologique des Etats», in Pascale Boniface, ed., *La Puissance Internationale*, Paris: Dunod, 1994, pp. 135-144.

²¹ Cf. Ralph Pettman, *International Politics*, Melbourne: Longman Cheshire, 1991, p. 60.

²² Serge Sur, *Relations Internationales*, Paris: Montchrestien, 1995, pp. 273-274.

²³ Idem, *ibidem*, pp. 274-275.

²⁴ Idem, *ibidem*, pp. 277-278.

²⁵ Idem, *ibidem*, p. 277.

²⁶ Hubert Védryne, *Les Mondes de François Mitterrand*, Paris: Fayard, 1996, p. 750.

²⁷ Seria interessante a este respeito comparar a eficácia relativa das intervenções americanas no mundo feitas isoladamente com aquelas em que procuraram e receberam apoios internacionais significativos. De qualquer modo, nem que seja como forma de legitimação, tem havido em regra um esforço de mobilização de aliados em apoio de causas que os EUA defendem que traduz a consciência da utilidade de contar com o apoio da comunidade internacional.

²⁸ Joseph S. Nye, Jr., num artigo publicado na *Foreign Affairs* (Julho/Agosto 1999), sob o título «Redefining the National Interest» lembra que «if the largest beneficiary of a public good (such as international order) does not provide disproportionate resources toward its maintenance, the smaller beneficiaries are unlikely to do so».

²⁹ Desta reflexão o mais conhecido exemplo é o livro de Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, London: Fontana Press, 1988.

³⁰ Cf. Karl W. Deutsch, 1988, p. 28.

³¹ *Idem*, *ibidem*, p. 30.

³² Hans J. Morgenthau, 1985, p. 32.

³³ Hubert Védrine, 1996, p. 65.

³⁴ *Idem*, *ibidem*, p. 679.